

DE EUROPESE WELVAARTSSTAAT TER DISCUSSIE .

Paul Van Rompuy*

1. INLEIDING.

De in continentaal Europa uitgebouwde welvaartsstaat die gedurende de jaren van hoge economische groei werd uitgetekend, is sinds het begin van de jaren tachtig onder druk komen te staan. De dan opgetekende groeivertraging die gepaard ging met een oplopende werkloosheid en overheidsschuld, stelde inderdaad de sociale bescherming die voorheen in betere tijden werd toegekend, in vraag. Vooral het budgettaire keurslijf van de Maastrichtnormen dwong de overheden tot een versobering op het vlak van de sociale rechten en tot een verhoging van de bijdragen van werknemers en werkgevers. Veelal beperkten deze ingrepen zich tot marginale wijzigingen in de verworven sociale bescherming en schuwden de politieke verantwoordelijken een grondige herziening van de pensioenstelsels, van de collectieve dekking van de gezondheidsrisico's en van de werkloosheidsverzekering.

Zoals bekend wordt de toekomst van de welvaartsstaat onder invloed van de voortschrijdende vergrijzing belast, voornamelijk in de takken van de pensioenen en van de gezondheidszorgen van de Sociale Zekerheid (SZ). De Eurolanden worden in hun begrotingsbeleid bovendien verhinderd de kosten van de vergrijzing op te vangen in een nieuwe explosie van de overheidsschuld door de strikte voorwaarden van het Stabiliteitspact dat de overheidstekorten beperkt en zelfs een structureel overschot aanbeveelt.

De uitdagingen waarmee de Europese welvaartsstaten worden geconfronteerd zullen ongetwijfeld leiden tot nieuwe blauwdrukken voor de sociale bescherming die zowel de kosten van de vergrijzing als het probleem van een houdbare financiering zullen van antwoord dienen. Een voorbeeld van deze oriëntatie is bijv. het project van de actieve welvaartsstaat dat qua maatschappijbeeld tracht de sociale ingrediënten van de angelsaksische neo-liberale visie als die van de sociaal-democratische, collectiviserende benadering tracht te verzoenen. Het aksent ligt, althans in de Belgische versie van deze benadering, op enerzijds het verruimen van het economisch draagvlak van de sociale bescherming door het verhogen via fiscale prikkels van de participatiegraad en anderzijds op het terugdringen van de kansarmoede.

* Met bijzondere dank aan Herman Deleeck voor zijn kritische opmerkingen en aan Lode Berlage voor het zorgvuldig nalezen van het manuscript.

De concrete vorm die de welvaartsstaat aanneemt, is bij uitstek de uitdrukking van een maatschappij-opvatting waarin de rol en de verantwoordelijkheden van de staat en van het individu of het gezin worden gepreciseerd inzake de mate van solidariteit tussen de sociaal-economische groepen, inzake de verdeling van de risico's tussen gemeenschap en individu of gezin en omtrent de functie die de staat dient te vervullen in het aanbod van publieke goederen en diensten. Het is dus niet verwonderlijk dat naargelang één of ander maatschappij-beeld wordt aangekleefd, het zwaartepunt in de verantwoordelijkheid in deze drie domeinen overhelt naar de staat als sociale beschermer of naar het individu.

De maatschappij-filosofische discussies tussen aanhangers van het neo-liberalisme of van de sociale democratie in Europa werden in de loop van de voorbije decennia sterk gekleurd door enerzijds de economisch minder gunstige randvoorwaarden en anderzijds door de opmars van het vrije marktsysteem dat zowel de vorming van de Europese interne markt en de Europese muntunie inspireerde als de liberalisering van de door de overheid gedomineerde markten. Ondanks deze sterke stroming in de richting van het marktsysteem en van het kapitalisme stelt men vast dat het beslag dat de sociale bescherming op de economie van de Europese landen legt, geenszins gedaald is maar integendeel door de stijgende welvaart in de mediterrane landen is toegenomen (tabel 1).

Tabel 1 : Uitgaven aan Sociale Bescherming in % BBP (1)

	1980	1990	1995	1997
België	28,0	26,6	29,7	28,5
Denemarken	28,7	30,3	34,4	31,4
Duitsland (2)	28,8	25,4	29,4	29,9
Frankrijk	25,4	27,7	30,6	30,8
Griekenland	9,7	22,6	20,7	23,6
Ierland	20,6	19,1	19,5	17,5
Italië	19,4	24,0	24,6	25,9
Luxemburg	26,5	24,1	25,3	24,8
Nederland	30,1	32,5	31,6	30,3
Portugal	12,9	15,5	20,7	22,5
Spanje	18,2	19,9	21,9	21,4
Verenigd Koninkrijk	20,4	23,1	27,7	26,8
<u>Gemiddelde EU-15</u>	<u>24,1</u>	<u>25,4</u>	<u>28,4</u>	<u>28,2</u>

(1) Inclusief collectieve aanvullende pensioenen, huursubsidies, gezondheidszorgen.

(2) Na 1990 : Oost- en West-Duitsland.

Bron : *Europese Unie (1995), De Sociale Zekerheid in Europa, Eurostat, Yearbook '98-'99*

De Europese welvaartsstaten zijn nochtans het voorwerp geweest van een scherpe economische kritiek die de zwakke economische prestaties van de Europese economiën sedert 1980 in belangrijke mate toeschrijft aan de ondoelmatigheid van de sociale bescherming. Nu de houdbaarheid van de bestaande welvaartsstaat, althans uit het oogpunt van zijn financiering, ter discussie staat is het van belang de voornaamste krachtlijnen van de economische kritiek te onderzoeken.

2. HET ECONOMISCH DEBAT OMTRENT DE WELVAARSTSSTAAT .

2.1 De Positieve Bijdrage van de Welvaartsstaat.

De ruwbouw van de huidige Europese welvaartssystemen werd onmiddellijk na WO II uitgetekend als een collectief antwoord op werkloosheid, ziekte en inkomensverlies na de actieve loopbaan en werd geconcretiseerd in stelsels van SZ. Het doel van de SZ was tweërlei : enerzijds het beschermen tegen risico's van inkomensverlies (werkloosheid, oude dag, arbeidsongevallen, ziekte en invaliditeit) en anderzijds de dekking van de risico's op hogere uitgaven (gezondheidszorgen en kinderbijslag) .

Het verzekeringsaspect komt het best tot uiting in het zgn. Bismarckstelsel dat de verzekering bindt aan bijdragen uit een economische activiteit als werknemer of zelfstandige en in principe de uitkering evenredig aan de bijdragen stelt. Het zgn. Beveridge stelsel daarentegen heeft een universeel karakter met uitkeringen die los staan van de bijdragen; het wordt bovendien fiscaal gefinancierd. Engeland met de Scandinavische landen en in zekere mate ook Nederland hebben vnl. het Beveridge systeem uitgebouwd. België en de overige continentale Europese landen met uitzondering van de Zuideuropese die een mengvorm toepasten, inspireerden zich hoofdzakelijk op het Bismarckstelsel.

In de geleidelijke uitbouw van de SZ volgens het Bismarck principe werd de herverdelende component versterkt door de evenredigheid tussen bijdragen en uitkeringen af te zwakken. Wat België betreft betekent de hervorming van de SZ van 1981 een mijlpaal in de ombuiging naar een versterkte solidariteit door enerzijds de evenredigheid in te stellen tussen bijdragen en de bezoldiging waarop deze worden berekend en door anderzijds de inkomensvervangende uitkeringen te beperken. In de loop van de jaren werd bovendien de toepassing van de zgn. gelijkgestelde perioden uitgebreid waardoor een recht op uitkering werd gehandhaafd ook indien de betrokkene door onvrijwillige werkloosheid, loopbaanonderbreking of ziekte geen loon ontving.

De sociale bescherming werd uitgebreid met het recht op een sociaal minimuminkomen voor diegenen die niet of in onvoldoende mate tot de SZ hadden bijgedragen. De overheid kwam bovendien via het onderwijskanaal tussen in de vorming van menselijk kapitaal als middel tot een meer gelijke inkomensverdeling en als cruciale factor in het economisch groeiproces.

Op deze wijze werd de ongelijkheid en de armoede in Europa ongetwijfeld in belangrijke mate teruggedrongen en scoort de Europese sociale bescherming in dit opzicht duidelijk beter dan deze in de VS. Vooral voor de groepen die het hoogste armoederisico vertonen, m.n. de één-ouder en grote gezinnen is het verschil tussen Europa en de VS opmerkelijk (Buti *et.al.*, 1999). Overigens blijkt er een significant negatief verband te bestaan tussen de « ontsnappingskans » uit de armoede en de armoedegraad (Cantillon, 1996) zodat de gemiddelde duurtijd van de Europese armoede beduidend lager is dan deze in de VS. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het aanvankelijk bij de uitbouw van de sociale bescherming niet de bedoeling was de armoede te bestrijden dan wel een collectief georganiseerde verzekering aan te bieden voor de risico's en wisselvalligheden van het leven (Atkinson, 1993).

Het is daarom nuttig de basisdoelstelling van de sociale bescherming, in het bijzonder deze van de SZ, m.n. de collectieve verzekering door de overheid, te toetsen aan een economisch criterium : faalt het marktsysteem in het aanbieden van een verzekering tegen de sociale risico's ?

Er zijn tenminste drie redenen die aangeven dat private verzekeringen deze risico's niet of onvoldoende indekken (Buti *et al.* , 1999 ; Barr, 1992) .

In de eerste plaats kan een private verzekeraar in onvoldoende mate het onderscheid maken tussen hoge en lage risico's vooral in het domein van de gezondheidszorgen. Een verplichte verzekering « poolt » hoge en lage risico's waarbij deze laatste via hun premies de eerste groep subsidiëren. In een privaat stelsel zouden bijv. mensen die gezond zijn een ontoereikende verzekering nemen, waardoor uiteindelijk een groep met hoge risico's overblijft, omtrent dewelke de verzekeraar onvoldoende informatie bezit om een correcte en kostendekkende premie op te leggen.

Een tweede marktfalen houdt verband met macro-economische risico's zoals werkloosheid en inflatie waarvan de omvang en de duur moeilijk kan worden voorspeld en die de ganse groep van verzekerden betreffen.

Tenslotte beperken de kosten van een aantal risico's zoals ziekte en oude dag zich niet tot het individu alleen, maar hebben negatieve overzijpelingseffecten naar de gemeenschap die door een winstmaximerende private verzekeraar niet in rekening worden genomen. Uiteraard kan men dit argument in positieve zin interpreteren en stellen dat een private verzekeraar geen rekening zal houden met de positieve overzijpelingseffecten van een gezonde bevolking en, bijgevolg een lagere dekking van deze risico's zal aanbieden voor een gegeven premie dan uit het standpunt van de gemeenschap wenselijk is.

De bovenstaande marktfalingen sluiten echter een mengvorm tussen een verplichte collectieve verzekering en een aanvullende private verzekering niet uit, behalve in het geval van macro-economische risico's waar geen private verzekeraar zich als marktpartij zal aandienen.

Door het indekken van de sociale risico's draagt de staat bij tot een hogere welvaart en meer welzijn (Atkinson, 1999). Zonder werkloosheidsverzekering zouden werknemers wellicht minder geneigd zijn een baan in de « nieuwe economie » of in startende ondernemingen te aanvaarden. De opbrengst van individuele investeringen in opleiding en omscholing wordt door de werkloosheidsverzekering minder onzeker. Op deze wijze worden de mobiliteit van arbeid en de efficiëntie van de productie bevorderd.

De private consumptie wordt eveneens door de sociale zekerheid gestimuleerd omdat zowel door het verplichte pensioenstelsel en het gewaarborgd inkomen bij ziekte en invaliditeit als door de werkloosheidsverzekering de verwachte inkomensstroom over de levenscyclus minder volatiel wordt.

Tenslotte draagt de sociale bescherming in ruime zin bij tot de sociale cohesie van de bevolking, tot de veiligheid en tot het algemeen welzijn en vermindert ze de kans op sociale conflicten (Alesina en Rodrik, 1994).

2.2 De Schaduwezijden van de Welvaartsstaat.

Critici van de Europese welvaartsstaat, in het bijzonder van het SZ-stelsel, hebben vnl. de negatieve weerslag op de groei en de werkgelegenheid onderstreept van zowel zijn financiering door fiscale en parafiscale heffingen als van de uitkeringen.

Aanvankelijk stond in deze kritiek de perfect werkende markt model waar onzekerheid en werkloosheid afwezig zijn. In deze eerder naïeve kijk op de werkelijkheid is het onvermijdelijk dat belastingen en transfers tot een produktieverlies en een geringer volume aan werkgelegenheid leiden.

Talrijke zowel theoretische als empirische studies hebben zich in de loop van de voorbije twintig jaar gebogen over de negatieve effecten van de fiscale of parafiscale financiering van de sociale transfers. Deze effecten overstijgen de negatieve impact op de werkgelegenheid en op het aanbod van arbeid en verwijzen naar de groei van de informele sector, naar de remmende invloed op investeringen in fysisch en menselijk kapitaal....

Aan de zijde van de uitkeringen wordt vooral het « moreel risico » onderstreept waarmee overigens ook private verzekeringen te kampen hebben. Dit komt er op neer dat de verzekerde de kans op het verwerven van de uitkering kan beïnvloeden door zijn gedrag. Een passief zoekgedrag van een werkloze kan inderdaad bij afwezigheid van een afdoende controle en sanctie tot een verlenging van de werkloosheidsduur leiden. Gelijkaardige effecten kunnen optreden bij het gewaarborgd inkomen bij ziekte, bij de systemen van vervroegde pensionering en zelfs bij het verwerven van een sociaal minimum.

De Zweedse econoom Assar Lindbeck (1999) heeft ook gewezen op een dynamisch negatief effect van de welvaartsstaat door de gewenning van de bevolking aan een uitgebreide sociale bescherming waardoor het waardenpatroon geleidelijk verschuift van individuele verantwoordelijkheid en verzekering tegen sociale risico's naar collectieve risicodekking.

Als gevolg van deze gewenning stuiten aanpassingen van de sociale bescherming aan het economisch draagvlak, dat in grote mate door de economische groei wordt bepaald, op politieke weerstand. Deze starheid wordt vertaald in oplopende overheidstekorten en –schuld in perioden van afnemende groei die door marginale aanpassingen in het systeem slechts in beperkte mate kunnen worden bijgestuurd.

De vermenging van het verzekeringsprincipe met de inkomensverdeling via de SZ in de systemen van continentaal West Europa schept eveneens ernstige problemen op het vlak van de individuele incentieven. De bijdragen van de werknemers die weerspiegeld worden in proportionele uitkeringen, kunnen inderdaad uit verzekeringsoogpunt worden gerechtvaardigd indien de bijdragen verband houden met het sociale risico. De betaalde premies voor pensioenen, ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden in dit geval beschouwd als een correcte tegenprestatie voor de uitkeringen. Naarmate deze band echter verzwakt neemt enerzijds de kans op een « moreel risico » toe en anderzijds de neiging om het verplichte systeem te ontwijken, vermits het positieve verschil tussen de bijdragen over de beroepsloopbaan en de uitkeringen, rekening houdende met het sociaal risico, als een belasting wordt beschouwd en in het geval van een negatief saldo, als een subsidie.

In dit verband betekende de hoger vermelde hervorming van de SZ van 1981 een keerpunt in de verhouding tussen de verzekerings- en de herverdelingscomponent van de belgische SZ. De bijdrageplafonds werden door de wet van juni 1981 afgeschaft en vervangen door een procentuele bijdrage op de bezoldigingen. Hogere inkomens uit arbeid dragen op deze wijze meer bij dan lage inkomens. Maar tegelijkertijd werden de uitkeringen begrensd zodat de verhouding tussen het vervangingsinkomen en de werkelijke bezoldiging degressief verloopt

De beperking van de uitkeringen, in het bijzonder wat de pensioenen betreft, heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de verspreiding van de aanvullende collectieve verzekeringen (tweede pijler) en de aanvullende individuele verzekeringen (derde pijler). Bovendien houdt ook de uitwijking naar het zelfstandigenstatuut verband met de uitgesproken versterking van de solidariteitscomponent in het stelsel van de werknemers.

De SZ is bijgevolg uitgegroeid tot een indrukwekkend mechanisme van herverdeling van de inkomens dat het herverdelend effect van de personenbelasting via de progressiviteit van de aanslagvoeten, versterkt. De herverdelende dimensie van de fiscaliteit en van de parafiscaliteit is niet alleen interpersoneel maar eveneens interregionaal. Zo kon worden aangetoond dat de Belgische SZ zelfs een sterker interregionaal herverdelende invloed heeft dan de personenbelasting (Van Rompuy et.al., 1994). Een afwijking van het regionaal inkomen per hoofd t.o.v. het Rijksgemiddelde wordt door de SZ voor 30 % gecompenseerd tegenover slechts 11,5 % via de personenbelasting.

In het domein van de pensioenen herverdeelt de SZ bovendien ook tussen de generaties in de betekenis dat de toekomstige generaties bijdragen tot de financiering van de pensioenen die aan de huidige gepensioneerden worden uitbetaald.

De vermenging van de herverdelende en verzekeringscomponent in de continentaal Europese SZ-stelsels verklaart de stappen die door sommige landen die voorheen het repartitiesysteem toepasten, zoals Italië (de «Amato-hervorming» van '92) en Zweden, werden ondernomen om de pensioenen van de werknemers op een actuariële basis te berekenen, d.i. rekening houdend met de bijdragen en met de vermoedelijke datum van pensionering. In Nederland waar de aanvullende pensioenen sinds lang op het kapitalisatieprincipe zijn gesteund, werd sinds 1998 in de tak arbeidsongeschiktheid het principe van de premie-differentiatie toegepast volgens bedrijfstak en onderneming ten einde de werkgevers te responsabiliseren tegenover het fenomeen van het werkverzuim.

De noodzaak tot meer transparantie en responsabilisering van de actoren van de SZ heeft ook de voorstellen geïnspireerd om in de financiering tot een duidelijke scheiding te komen tussen de solidariteitscomponent van de SZ die via de fiscaliteit zou worden gefinancierd en de verzekeringsdimensie waar hetzij collectief of individueel de band tussen bijdragen en uitkeringen zou worden aangescherpt. Deze voorstellen stuiten echter onvermijdelijk op het probleem van de transitie van het bestaande naar het nieuwe systeem, dat door aangepaste begeleidingsmaatregelen in bijv. de vorm van fiscale prikkels, kan worden verzacht.

Samenvattend kan men stellen dat de economische kritiek op de welvaartsstaat, waarvan de positieve aspecten niet worden genegeerd, voornamelijk slaat op zijn economische kostprijs in termen van een welvaartsverlies door enerzijds de belastingcomponent aan de financieringszijde en anderzijds door de afzwakking van de incentieven van de verzekerden door het uitkeringsmechanisme.

Dat welvaartsverlies is echter niet de voornaamste reden waarom nu de blauwdrukken voor hervormingen van de welvaartsstaat op tafel liggen. Veeleer vormt de budgettaire houdbaarheid van de welvaartsstaat een pijnpunt in de toekomstperspectieven van het beleid dat onvermijdelijk wordt geconfronteerd met de vergrijzingsproblematiek. Het financieringsprobleem zou nochtans verlicht kunnen worden indien het welvaartsverlies ingeperkt zou kunnen worden. Als gevolg hiervan zou de groei worden gestimuleerd waardoor de financiële lasten van de welvaartsstaat draaglijker worden. Dit is het adagio van de actieve welvaartsstaat die door een ruimere inzet van de verzekerden het economisch draagvlak wil vergroten met behoud van de verworven rechten.

2.3 Sociale Bescherming en Groei.

Leidt een grotere herverdeling van de inkomens door het fiscaal en parafiscaal beleid van de overheid en door haar uitgavenbeleid in het algemeen tot een vertraging van de welvaartstoename en bijgevolg op termijn tot een structureel welvaartsverschil t.o.v. landen met een zwakkere herverdelingsgraad en tot een grotere inkomensongelijkheid ?

Deze vraagstelling omtrent de eventuele tegenstelling tussen billijkheid en solidariteit enerzijds en economische groei anderzijds heeft de economen gedurende de voorbije decennia intens bezig gehouden. De opmerkelijke prestaties van landen zoals de VS met een zwakkere graad van economische bescherming dan de lidstaten van de EU suggereert dat er inderdaad een afruil bestaat tussen groei en een billijke verdeling van de welvaart.

In de economische literatuur vindt men over dit thema twee strekkingen. Enerzijds de « klassieke » en gevestigde opinie die stelt dat de negatieve incentieven die met herverdeling kunnen gepaard gaan (cfr. supra) de arbeidsinzet en de investeringen afremmen en dus de groei hypotheceren. De economische performantie van de VS in het recente verleden zou deze zienswijze bevestigen.

Anderzijds is er een denkrichting die een positief effect van herverdeling op de groei onderkent en die steunt op de beperkte toegang tot kapitaalmarkten (krediet) van de lage inkomens. Deze groep beschikt over weinig kapitaal- zowel financieel als menselijk- en zou marginaal een hogere arbeidsproductiviteit bezitten dan de hoge inkomens die reeds veel meer menselijk kapitaal in de vorm van opleiding en kennis hebben verworven. Het economisch rendement van een herverdeling ten gunste van de lagere inkomens zou bijgevolg de arbeidsproductiviteit van de actieve bevolking doen toenemen (Aghion et. al., 1999).

Een gelijkaardig argument wordt ingezet voor een herverdeling ten gunste van de arme regio's die verstoken blijven van minimum- of drempelniveau's van publieke goederen en diensten (infrastructuur, onderwijs, medische voorzieningen... ; zie bijv. Kollintzas et. al. , 1999).

Het emprisch onderzoek omtrent de relatie tussen de uitgaven voor sociale bescherming en de De welvaartsstaat. Een positieve aanvulling

De crisis van de welvaartsstaat is veroorzaakt niet zozeer door financiële en budgettaire remmingen, dan wel door de grote transitie waaraan de welvaartsstaat zich niet tijdig heeft aangepast: desindustrialisatie, vrouwelijke arbeidsactiviteit, bevolkingsveroudering, gezinsverdunding en destabilisatie, individualisme.

De bevolkingsveroudering is onontwikkbaar en de lastenverzwaring dus eveneens. De pensioenen blijven evenwel betaalbaar, wel rijst de vraag wie de lastenverhoging gaat dragen, en of het pleidooi voor kapitalisatie niet een verborgen agenda bevat.

Wat is de welvaartsstaat eigenlijk?

De welvaartsstaat kan omschreven worden als de samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden. Dit alles in het raam van de parlementaire democratie, en met behoud van de vrije markteconomische productiewijze¹.

Dicht bij de welvaartsstaat ligt de term sociale markteconomie, een stelsel waarin in eerste instantie de ondernemingen en de werking van de vrije marktconcurrentie de taak van schepping en verdeling van welvaart dragen, maar waarbij de overheid optreedt om de nadelige gevolgen of de tekortkomingen van de vrije markteconomie te ondervangen. Wij leven dus niet in een “gecorrigeerde” markteconomie, maar in een “sociale markteconomie”: van bij de aanvang en in principe is de sociale dimensie ingebouwd, méér dan een correctie achteraf. Het overleg is het instrument daartoe; daardoor worden de tegenmachten tegenover de vrije markt institutioneel bij de besluitvorming betrokken.

Het economisch en het sociale zijn onlosmakelijk onderling verbonden. Ondermeer wordt de groei gediend door instellingen van georganiseerd overleg die ervoor zorgen dat loonmatiging, arbeidsmarktpolitiek, hoog peil van investeringen, evenwichtige hoge economische groei en inkomensgelijkheid te samen kunnen verwezenlijkt worden (Freeman, Brandolini, Moesen)². Dit was uitgesproken het model van de zestiger jaren. Het reageerde minder aangepast op de omstandigheden van zeventig en tachtig, maar heeft ook in die periode grote diensten blijven bewijzen. Met name hebben landen met een sterke op het functioneren van de welvaartsstaat gerichte institutionele structuur harmonischer weerstaan aan de economische crisis van de tachtiger jaren. De Angelsaksische landen (VK en VS), met een zwakke institutionele structuur, hebben gekozen voor groei met grotere inkomens-

¹ Uitvoerig in Deleeck, H. (te verschijnen begin 2001), *De architectuur van de welvaartsstaat, opnieuw bekeken*, Leuven: Acco.

² Brandolini, A., Rossi, N. (1995), ‘Income Distribution and Sustainable Growth’, *LIS Working Paper*, september; Freeman, R. (1995), ‘The Large Welfare State as a system’, *American Economic Review*, 85: 16-21, Moesen, W., e.a. (2000), *Trust as Societal Capital*, Leuven, CES.

ongelijkheid (empirische gegevens Brandolini en Rossi, 1995); de continentale en de Scandinavische landen hebben veeleer gekozen voor grotere gelijkheid, met meer werkloosheid.

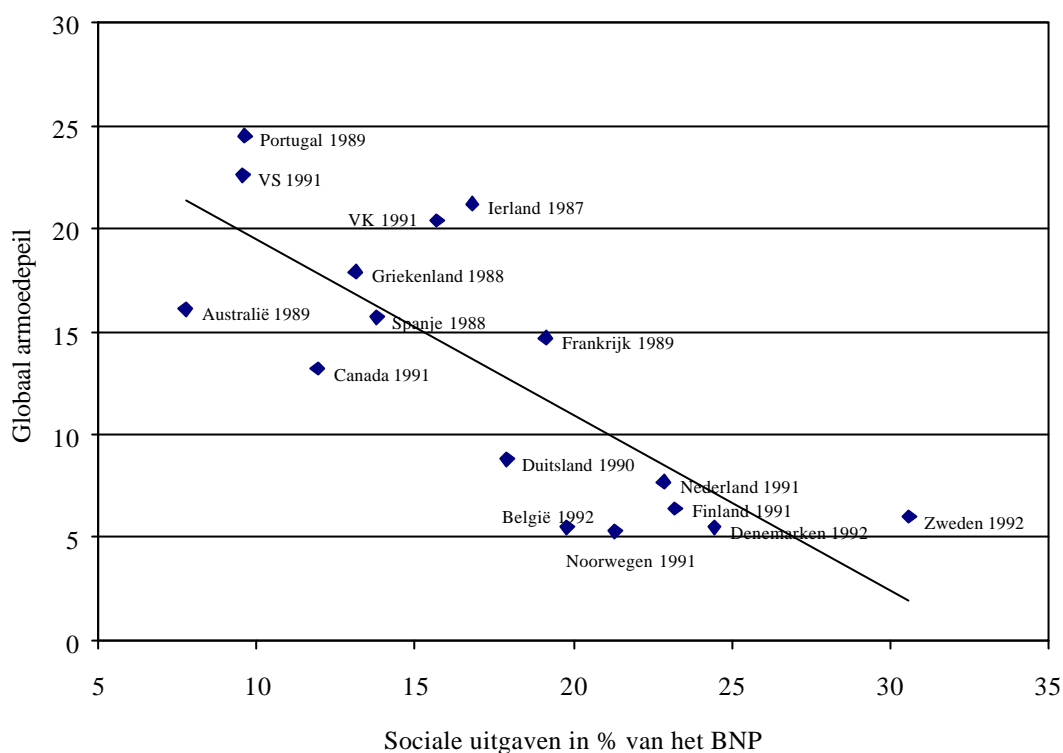
Is een hoog aandeel sociale uitgaven hinderlijk voor de groei? Mits evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, kunnen (mogen, moeten) de sociale uitgaven beschouwd worden niet als een last maar als een bestanddeel van de welvaart en als een gunstige factor voor economische groei en competitiviteit. Onder theoretici en publiek bestaat wijdverspreid de mening dat de hoge uitgaven van de welvaartsstaat hetzij door de ontmoediging van de inspanning, hetzij door de belastingdruk en door de publieke schuld, negatief zouden inwerken op de economische groei. Deze mening wordt tegengesproken in enkele recente empirische studies van Persson en Tabellini (1994; een hoge graad van inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen heeft een negatieve invloed op de groeivoet), van Euzeby (1994; niet de landen met de hoogste fiscale druk behalen de slechtste economische resultaten), van Atkinson (1995; er zijn geen sluitende empirische bewijzen dat hoge sociale inkomensoverdrachten een negatieve weerslag zouden hebben op de groeivoet) en van Lindert (1996, landen met de hoogste sociale uitgaven groeien niet minst). Wetenschappelijk lijkt het voorzichtig (zelfde Atkinson) nog geen definitieve uitspraken te doen over de positieve dan wel negatieve samenhang van de sociale uitgaven en de groei. Maar genoemde onderzoeken brengen wel tegenargumenten aan in de huidige discussie omtrent het belang van de marktconcurrentie en omtrent de impliciete kritiek op de welvaartsstaat.

Macro-economisch bekeken gaat een hoog aandeel sociale uitgaven samen met hoog product per hoofd, hoge groeivoet, grotere inkomensgelijkheid, minder armen. De sociale uitgaven hebben een *productiviteitseffect*: verbetering van het menselijk kapitaal door scholing en gezondheidszorg; meer vertrouwen in de toekomst alsmede in de overheid (Moesen); meer institutioneel overleg en samenwerking. De sociale uitgaven hebben ook een *welvaartseffect*: zij vervullen een aantal reële behoeften die niet op de markt in geldtermen uitgedrukt worden, hetzij middels overdrachten in geld, hetzij middels de productie van diensten (onderwijs, gezondheidszorg, voorzieningen voor bejaarden, voor gehandicapten, enz.).

Zijn de sociale zekerheidsuitgaven zinvol en bereiken ze het doel? Uit bijgevoegde figuur blijkt: hoe hoger de sociale zekerheidsuitgaven in procent van de nationale rijkdom hoe lager het aantal overblijvende armen³. *Sociale uitgaven tillen effectief de bodem op.*

Armoede en sociale uitgaven.

³ Op grond van LIS gegevens, armoedelijns 50% van nationaal mediaan beschikbaar huishoudelijk inkomen. Uitvoerig in Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.



Crisis en heroriëntering: eppur si muove

De kritiek op en de crisis van de welvaartsstaat heeft niet zozeer te maken met de beginselen van regulering en solidariteit waarop hij gebaseerd is, dan wel met de *sociale veranderingen* (in demografische verhoudingen, gezin, bedrijfsleven, sociale stratificatie, cultuur) die zich langzaam maar zeer diepgaand voltrokken hebben, en waaraan instellingen, doelstellingen én werking van de traditionele welvaartsstaat niet meer aangepast zijn. Dit wordt empirisch toegelicht in het boek met de juiste titel: Cantillon, B. (ed.) (1999), *De welvaartsstaat in de kering*.

Eigenlijk is de welvaartsstaat een enorm succesverhaal. De verhoging van de levensstandaard op allerlei gebied, waarbij alle lagen van de bevolking betrokken werden, is een indrukwekkende realiteit. *Les trente glorieuses* van J. Fourastié gaan verder door, ook na 1975. Men kan (zelfs) stellen dat analfabetisme en 'echte' (d.i. absolute, niet relatieve) armoede in hoge mate zijn weggewerkt.

Het woord crisis werd *gedurende vijftientwintig jaren voortdurend* in de mond genomen zowel door politieke leiders als door gemiddelde burgers. Nochtans is *tussen 1973 en 1992 het gemiddeld BBP per hoofd in de twaalf belangrijkste West-Europese landen gestegen met nagenoeg 50%*. Er is dus blijkbaar een paradox tussen cijfers en gevoel. Ten gronde omvat deze crisis twee te onderscheiden verschijnselen.

Er is de *crisis van de middelen*. De welvaartsstaat kwam eind jaren zeventig in financiële, economische en organisationele ademnood. Hij geraakte toen in de tanggreep van stijgende uitgaven en afnemende inkomsten ter oorzaak van de toenemende werkloosheid, op haar beurt veroorzaakt door een onverwacht felle inkrimping van de industriële tewerkstelling

(desindustrialisatie). 1978-1985 werd de crisisperiode met begrotingstekorten, toenemende overheidsschuld en matigingsbeleid. Toen braken de *externe ongunstige gevolgen* door van het tot dan toe voorspoedig welvaartsstaatproject: arbeidsbesparing (dus werkloosheid) door te hoge arbeidskosten en financiële lasten; en een overheidsbestuur dat door overreglementering zware organisatorische verplichtingen oplegt en inbreekt in het privé leven; een overvloed van voorzieningen wat leidt tot veel oneigenlijk gebruik. In hetzelfde tijdsgewricht zitten de doorbraak van de milieuproblematiek (Rapport van de Club van Rome over *De grenzen aan de groei*, 1972) en de wereldwijde economische recessie door de stijging van de prijzen van de grondstoffen (oliecrisis 1973, einde van de gouden zestigerjaren).

De eigenlijke financiële crisis en het daarbij horend matigingsbeleid liggen thans achter ons. De toegangsvoorwaarde door de landen aanvaard om te kunnen toetreden tot de Europese Monetaire Unie (EMU), nl. de herleiding van hun begrotingstekort tot minder dan 3%, is een wellicht onmisbare externe factor geweest om tot budgettaire zuiverheid terug te keren.

Naast de crisis van de middelen is er de *crisis van de doelstellingen*: de sociale omstandigheden zijn zodanig veranderd dat de klassieke behoefteomschrijvingen, doelstellingen en middelen niet meer geldig zijn. Crisis betekent dan: niet ontmanteling, wel *aanpassing en heroriëntering*. Dit moet duidelijk gezegd: in tegenstelling tot wat vaak gezegd werd is er geen sprake van ontmanteling van de welvaartsstaat. Inderdaad, ondanks de overal getroffen besparingsmaatregelen namen de sociale uitgaven in % van het BBP in de meeste landen toe ook in de tachtiger jaren, ook wanneer men de stijgende uitgaven voor werkloosheid zou uitsluiten. Deze stijging is nog het meest uitgesproken in de zuidelijke lidstaten waar de welvaartsstaat nog jong is. Enkel werd de steile groei van de zeventiger jaren omgezet in een tragere groei. Dit geldt zelfs voor het Verenigd Koninkrijk waar Margaret Thatcher de meest uitgesproken liberale en anti-welvaartsstaatkoers heeft gevaren. Ondanks de politiek ideologisch en retorisch geweldige stormloop tegen de welvaartsstaat is er ten gronde weinig veranderd; de regeringen bezuinigden meer op de overheidsdiensten en op infrastructuuruitgaven dan op sociale uitkeringen. Deze beoordeling is nagenoeg eensgezind bij de auteurs en steunt op empirie (zie Barr, Marannes, Pierson, 1994; Greve, 1998; Esping-Andersen, 1996; Pochet, 1995).

Wat wel veranderde was het einde, vanaf 1975, van de consensus over de ontwikkeling van de welvaartsstaat alsmede van het vertrouwen in het Keynesiaanse model. Sedertdien geeft de neoliberale geestesgesteldenis voorrang aan de markt in denken en handelen. Institutioneel werd die bekrachtigd door de Europese eenheidsmarkt (1992) en de EMU (1999) met concurrentie en budget begrotingsevenwicht als sluitstukken. Dienovereenkomstig werden de traditionele verdedigers van het sociale, de sociale beroepsorganisaties en met name de vakverenigingen, in het defensief gedrongen.

In dezelfde periode leidt de desindustrialisatie tot het verdwijnen van een zeer groot aantal arbeidsplaatsen. Er ontstaat een grote groep technisch en sociaal laaggeschoolden die niet mee kunnen met de hoge eisen van het modern productieproces en die te veel kosten in verhouding tot hun productiviteit. Deze werkloosheid leidt tot een nieuwe 'sociale kwestie': de armoede en sociale uitsluiting vooral bij laaggeschoolden, en over heel de lijn: huisvesting en woonwijk, leefstijl, gezondheidszorg, onderwijs van kinderen, enz. Niet alleen door het tekort aan werkgeneigdheid maar ook door uitstoting van arbeidskrachten in werkloosheidsverzekering (arbeidsongeschiktheid in Nederland) en vervroegde pensionering is de arbeidsparticipatie te laag.

De industriële, fordistische economie en tewerkstellingsstructuur hebben plaats gemaakt voor een post-industriële structuur. Kenmerkend hiervoor zijn de overwegende plaats ingenomen door de dienstensector in plaats van landbouw en industrie, het belang van biologie en informatica in het productieproces, het belang van scholing alsmede, niet te onderschatten, de veralgemening van vrouwelijke beroepsarbeid (en dus het einde van het kostwinnersmodel), en de tussenkomst van de overheid in de arbeidsmarkt, vooral via onderwijstoelevering en sociale zekerheidswetgeving. De crisis van de welvaartsstaat is hier dus een niet-aangepastheid aan de nieuwe tewerkstellingsstructuren en werkwijzen in het bedrijfsleven en aan de nieuwe vormen van sociale stratificatie daaraan verbonden. Daaruit volgen problemen die, meer dan vroeger, actieven treffen, nl. het risico van langdurige werkloosheid en het risico van het éénverdienerschap.

De actieve welvaartsstaat

Activeren betekent: bepalen wie een uitkering kan ontvangen, wie daarentegen moet aangezet en geholpen worden om een job te bekomen. De welvaartsstaat moet dus minder de passieve verstrekker van uitkeringen worden, meer actief optreden met het oog op (weder)inschakeling in het arbeidsproces. De overheid moet daartoe ook het nodige aantal geschikte arbeidsplaatsen doen ontstaan. Naast inkomensbescherming staan voortaan participatie, sociale integratie en sociale cohesie centraal. Ook meer zelfverantwoordelijkheid alsmede een betere verhouding tussen arbeid en gezin en een juistere waardering van de verzorgingsarbeid. Het beleidsdenken over arbeid en sociale zekerheid is overgegaan van bescherming naar activering: een *paradigmaverandering*.

Het aantal lange-termijn uitkeringsafhankelijke is zeer hoog opgelopen, met name in de sector werkloosheid (België) en arbeidsongeschiktheid (Nederland). De actieve welvaartsstaat wil voortaan de klemtoon leggen op de intrede of op de *wederinschakeling* in het arbeidsproces. Dit zowel door de prikkel (*incentive*) tot arbeid te verhogen (strengere voorwaarden voor werkloosheidsuitkering; groter verschil tussen nettoloon en uitkering) als door het scheppen van bijzondere arbeidsgelegenheden en het individueel begeleiden van werklozen (arbeidstraject). De *koppeling recht-plicht* wordt meer beklemtoond: er is plicht tot arbeid of nuttige inspanning en er is recht op integratie middels een arbeidsgelegenheid. Overheid en burger staan tegenover mekaar in *een contractuele verhouding*. De overheid treedt daarbij 'pro-actief' op, voorkomend en verhelpend.

Vandaar een reeks structurele en institutionele maatregelen: wettelijke arbeidskostverlaging, loonkostsubsiëring, individuele arbeidsbemiddeling, herscholing van langdurig werklozen en allerlei initiatieven om moeilijk te plaatsen personen, inzonderheid jongeren, aan het werk te stellen, voorlopig in een beschermd systeem, in de hoop van doorstroming naar de gewone arbeidsmarkt. Het gaat om sociale werkplaatsen (parallel met de sedert lang bestaande beschutte werkplaatsen voor gehandicapten), plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA), en een veelheid van vaak door overheidsdiensten ondersteunde kleine privé-ondernemingen.

Is dit nieuw? Neen, in de zin dat in ons land zowel op nationaal als op regionaal en op plaatselijk vlak de meeste van deze maatregelen reeds toegepast werden. Ja, in de zin dat deze initiatieven thans veel positiever gewaardeerd worden, alsmede, zoals reeds gezegd, dat hiervoor thans meer financiële middelen beschikbaar komen.

Tenslotte tegenover de actieve welvaartsstaat enige kritische beschouwingen. De recente resultaten (m.n. de vermindering van de werkloosheid) zijn veeleer het gevolg van de economische groei en van de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt (o.a. toename deeltijdwerk) dan van het overheidsbeleid. Anders gezegd, het gevoerde beleid lijkt geschikt om een resterend aantal werklozen aan het werk te stellen door inzet van specifieke hulpmiddelen (en van zeer hoge kostprijs). Maar de vraag blijft of de werkgelegenheid *structureel* verhoogd werd. Hiertoe blijven ons inziens nodig een radicale verderzetting van de *arbeidskostverlaging*, wat praktisch enkel kan door de verlaging van de werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid. Met name (wat velen sedert lang vragen) is het aangewezen kinderbijslag en gezondheidszorg te financieren uit algemene belastingen in plaats van uit bijdragen berekend op het loon. Een andere zwakheid van de actieve welvaartsstaat bestaat hierin dat hij wel activeert aan de aanbodzijde (werknemers) maar de vraagzijde (ondernemingen) buiten schot laat. Dit is een blijvend oud zeer.

Ook blijven belangrijke hefbomen van activering en emancipatie minder besproken, o.a. de democratisering van het onderwijs in twee betekenissen: de deelname aan het hoger onderwijs ook voor kinderen uit sociale risico-categorieën (bv. ongeschoolden, alleenstaande ouders); en de *kwalitatieve verbetering van de onderwijsomgeving in het technisch en beroepsonderwijs*.

De test voor de actieve welvaartsstaat ligt dus bij een terugkeer van een neerwaartse economisch conjunctuur. Als dan moet blijken, *ten eerste*, of de specifieke tewerkstellingsmaatregelen nog toereikend zijn, en er daartoe nog voldoende financiële middelen zijn; *ten tweede*, of de lange hoogconjunctuur gebruikt werd om structurele verbeteringen aan te brengen.

De veroudering en de betaalbaarheid van de pensioenen

De veroudering doet de lasten van pensioenen en gezondheidszorg in procent van het BBP toenemen. Er stellen zich twee vragen: hoe groot kan deze lastentoename worden, en hoe gaat deze verdeeld worden (bovendien: binnen een generatie en tussen generaties)?

Het Federaal Planbureau verdedigt sedert lang de stelling dat de groei van de economie de groei van de demografische lasten zal overtreffen, mits een aantal voorwaarden. Deze stelling werd recent bevestigd door andere onderzoekers. Berekeningen van Ph. Liégeois en V. Ginsburgh (recent in o.l.v. P. Pestieau, e.a., *De toekomst van onze pensioenen*, Leuven: Garant, 2000) tonen aan dat de dubbele last (openbare schuld plus pensioenlast) tegen 2050 niet onoverkomelijk is, mits gevoelige daling van de staatsschuld. De generatierekeningen opgesteld door A. Dellis en Ph. Liégeois (*ibidem*) bevestigen dat, dankzij de bezuinigingen van de jongste vijftien jaren, de toekomstige generaties een generationele schuld erven die lager ligt dan de overheidsschuld in bijvoorbeeld 1995. Ook het rapport van de Nederlandse WRR (1999) *Generatiebewust Beleid* noemt de versnelde opbouw van de staatsschuld 'een van de principiële steunpunten van een generatiebewust beleid' (blz. 342). Daarnaast vernoemt het rapport als oplossingsmiddelen een (flexibele) verlenging van de activiteitsperiode, alsmede een (fiscale) bijdrage van de welstellende ouderen aan de pensioenvoorziening van minder welstellende generatiegenoten.

Deze prognoses en scenario's laten twee besluiten toe. De relatieve lastenvermeerdering is veel minder alarmerend dan vaak aan de publieke opinie voorgesteld wordt. Mits aan een aantal (haalbare) voorwaarden voldaan wordt en mits een aantal beleidsingrepen kan het evenwicht bewaard blijven. De voorwaarden betreffen o.a. de groeivoet, de activiteitsgraad, de pensioenleeftijd, de welvaartsvastheid. De tweede conclusie is dat de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het binnenlands product de alles doorslaggevende factor is. De hypothesen variëren van 1,5% (Dellis en Liégeois), over 1,8 (Liégeois en Ginsburgh) en 2,25% (Planbureau), tot in feite thans meer dan 3%. *Bij hoge groei is er geen probleem meer!* In eigen land is gebleken dat op minder dan twee jaren tijd de situatie én de geestesgesteldenis kan omkeren van matiging tot overvloed en uitdelen van goede dingen allerhande. Het nut van scenario's is onbetwistbaar: zij openen een inzicht op de invloed die kan uitgaan van de verandering van bepaalde factoren. Maar zij zijn geen werkelijkheid.

Ook moet het fenomeen van de lastenverzwaring geplaatst in zijn eigen *dynamisch* perspectief. We zijn op weg naar een andersoortige samenleving, met minder kinderen, meer ouderen op straat, meer bejaardeninstituten, meer beweeglijkheidsproblemen, meer geriatrie, meer vrijetijdsvullingondernemingen, andere consumptie etc. Een groter deel van een groter wordend product gaat noodzakelijkerwijze naar een grotere groep niet-actieven. De veroudering van de bevolking is *onontwikkbaar*. Het is de prijs die we moeten betalen voor de denataliteit, en die prijs moet in elk geval betaald worden. De discussie gaat enkel over de modaliteiten, en m.n. over *hoe de lasten zullen verdeeld worden*.

Ik mag derhalve besluiten dat de resultaten van serieus onderzoek leiden tot een consensus. Niet dat we ons geen zorgen moeten maken over de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenen. Wel dat er geen reden is tot paniek c.q. dat stemmingsmakerij onverantwoord is. Wel dat de toekomstige (onafwendbare) lastenverzwaring draagbaar is. Mits een mengsel van een aantal algemene en specifieke maatregelen: volgehouden groei (en dus prioritair investeringen in onderwijs), hogere activiteitsgraad, lagere arbeidskost, voortgezette afbouw van de overheidsschuld, een collectief demografisch reservefonds, een zachte verhoging en nog grotere flexibiliteit van de pensioenleeftijd. Een andere conclusie houdt verband met de nadruk gelegd in het recente discours op de intergenerationele problemen (doorschuiven van lasten naar een volgende generatie). Van prioritair belang lijkt de intra-generationale solidariteit, dit is het welvaartspeil van en de welvaartsverdeling *binnen* de groep van de ouderen van dezelfde generatie.

Het pleidooi voor de kapitalisatie

Kapitalisatie wordt vaak voorgesteld als een van de middelen om de lasten van de vergrijzing draaglijk te maken. Ze geldt als financieringstechniek voor een verder uit te bouwen tweede pijler, per onderneming, en een derde pijler, individueel.

Dit pleidooi omvat vaak een *verborgen agenda*, bewust of onbewust, dat blijft hier buiten beschouwing. De financieringswijze verandert niets aan de lastenverzwaring opgeroepen door de veroudering: de lasten blijven dezelfde, maar ze worden wel anders verdeeld. Vaak wordt kapitalisatie ook gezien als een mogelijkheid om via aanvullende pensioenen terug te keren naar de oorspronkelijke ongelijke loonhiërarchie. En, ten tweede, vaak wordt kapitalisatie gepromoot omdat het via een ruimer beroep op de privé-financiële markten een gelegenheid tot het scheppen van winstgevende producten insluit. Beide beweegredenen hebben dus niet te maken met de oplossing van de financiering van de toegenomen lasten van de vergrijzing, wel met de verdeling ervan over de onderscheiden inkomenslagen. Voor deze verborgen agenda

weze gewaarschuwd, omdat ze kan doen begrijpen vanuit welke ideologische gezichtspunten de Wereldbank, sommige Europese organisaties (o.a. *The European Round Table of Industrialists*, januari 2000) alsmede de verkopers van financiële producten, met zulke kracht de kapitalisatie aanbevelen als redmiddel tegen een toekomstige onbetaalbaarheid van de pensioenen.

Stilaan gaan we ook op dit punt naar een consensus. Handhaving van het wettelijk pensioen op hoog peil, wellicht met behoud van de drie professionele stelsels maar met voldoende minimum-opvangnetten. Het wettelijk stelsel blijft de beste inkomenswaarborging voor het grootste aantal. Daarbovenop als tweede pijler een aanvullend stelsel, maar dan niet langer vrijblijvend maar geregeld middels collectieve arbeidsovereenkomsten, binnen de bedrijfstakken, zodat quasi alle werknemers hierbij betrokken zijn. Deze tweede pijler is “incontournable” geworden sedert vanaf 1982 de loongrens afgeschaft werd voor de bijdragen maar behouden bleef voor de pensioenberekening, alsmede gelet op het uitblijven van volledige welvaartsaanpassing, waardoor het wettelijk pensioen op termijn met relatieve waardevermindering bedreigd wordt. Het bestaan van aanvullende pensioenen mag evenwel niet als argument gelden om het wettelijk pensioen relatief te laten ontwaarden.

Daarbovenop komt dan de derde pijler van het individueel pensioengericht sparen via privé financiële instellingen, uiteraard met kapitalisatie. Het is sociaal niet te verantwoorden dat dit sparen door welstellende lieden fiscaal beloond zou worden, met name met een verlaging van de marginale belastingvoet.

Het verdient aanbeveling dat deskundigen van de privé-sector de verzekeringen in gesprek zouden komen met deskundigen uit de sociale beroepsorganisaties. Dit zou de uitbouw van de tweede pijler kunnen ten goede komen, en de thans bestaande zeer grote afstand en wederzijdse afkeer tussen deze twee instanties (die ook twee verschillende rationaliteiten zijn) kunnen overbruggen.

Door de demografische omkeer (minder jongeren, meer ouderen) wordt de behoorlijke werking van het repartitie- of omslagstelsel aangetast. Toch wordt de repartitie ten onrechte vaak vermeld als een van de grote oorzaken van het financieel drukkende situatie van de welvaartsstaat in het algemeen, en van de pensioensector in het bijzonder. Repartitie is het wezenlijke van alle *sociale* verzekeringen; het wordt toegepast (zonder de naam te vermelden) in de werkloosheid, in de gezondheidszorg, in de arbeidsongeschiktheid, in de kinderbijslag. Dankzij de overgang van kapitalisatie naar repartitie (in 1955 en 1957; tegen veel weerstand in) konden de pensioenen dramatisch en voortdurend verhoogd worden, zodat de armoede niet langer het kenmerk van de bejaardheid bleef. Sociale verzekeringen zijn geen privé-verzekeringen. De welvaartsstaat is een maatschappijopbouw waar steeds meer behoeften beantwoord worden langs collectieve weg. De repartitie is het institutioneel instrument van onmiddellijke en gewaarborgde welvaartsdeling.

We moeten geen openstaande deuren instampen. Er is een consensus over een gemengde structuur waarin het wettelijk stelsel steunt op repartitie, en waarin aanvullende regelingen steunen op kapitalisatie. De discussie behoudt wel haar belang met betrekking tot de vraag of dit wettelijk stelsel *minimaal-minimaal* moet zijn dan wel proportioneel en *op behoorlijk hoog peil*. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de landen met een universeel basispensioen op behoorlijke hoogte afgetekend het geringste aantal armen onder de ouderen tellen⁴.

⁴ Vergelijking armoedegraden in de OESO-landen: Hauser, R. (1999), ‘Adequacy and Poverty among retired people’, *International Social Security Review*, 3: 107-194.

economische groei is echter niet eensluidend. Andere factoren die het concurrentievermogen van een land bepalen waaronder de financieringswijze van deze uitgaven (belastingen op arbeid of op verbruik) spelen ongetwijfeld een niet te verwaarlozen rol.

Masson (2000) besluit evenwel op basis van een relatie tussen de wijziging van de sociale uitgaven in procent van het BBP en de economische groei enkele jaren later voor de lidstaten van de EU dat een verhoging van deze ratio tot een latere, tragere groei leidt.

Casey en Gold (1998) komen daarentegen tot het besluit op basis van een steekproef van 13 Europese landen dat er een positief en significant verband bestaat tussen het aandeel van de SZ-uitgaven in het BBP enerzijds en het concurrentievermogen anderzijds. Het aandeel van de werkgeversbijdragen in het BBP zou anderzijds een significante negatieve invloed uitoefenen op de competitieve positie van de economie. De gemiddelde economische groei van 9 Europese landen over de periode 1980-1997 zou eveneens ongunstig beïnvloed zijn geweest door een verhoging van het aandeel van de directe belastingen en van de SZ-bijdragen, een vaststelling die de trend van recente lastenverminderingen in de EU-unie verklaart (Van Rompuy, 2000).

Deze empirische bevindingen moeten nochtans met het nodige voorbehoud worden geïnterpreteerd vermits zij onderhevig zijn aan een vertekening door de wederzijdse beïnvloeding van de opgenomen variabelen en door de weerslag van de weggelaten relevante factoren. Zo is het mogelijk dat landen die een hoge groei aanhouden meer ruimte kunnen bieden voor meer sociale bescherming en herverdeling. Evenzeer mag de invloed niet worden onderschat van het bezuinigingsbeleid van de kandidaat-landen voor de Muntunie, in het bijzonder van de landen die in de jaren tachtig te kampen hadden met een oplopende overheidsschuld in percenten van het BBP. Wat wel als gemeenschappelijke noemer uit deze empirische studies mag worden afgeleid is het groeiremmend effect van de fiscale en parafiscale druk op het arbeidsinkomen, in het bijzonder indien een verhoging van deze druk wordt aangewend in het kader van een consolidatiepolitiek van de openbare financiën (A. Zaghini, 1999).

Benevens de kwantitatieve effecten van de uitgaven voor en de financiering van de sociale bescherming is in de loop van de laatste jaren meer en meer aandacht gegaan naar de invloed van het institutioneel kader op de economische performantie van de economie.

De belanghebbenden (« stakeholders ») bij de sociale bescherming : de overheid, de werknemers, de werkgevers, de werklozen, de inactieven... kunnen in een verschillend institutioneel kader, dat men het sociaal partnerschap noemt, optreden dat al dan niet coöperatief is. Een coöperatief sociaal partnerschap kan zowel op het macro-economisch vlak als op het niveau van de onderneming in principe een sociale bescherming uittekenen die de economische performantie ondersteunt. In dat geval dienen de uitgaven voor werkloosheid en pensioenen niet louter als een kostenelement beschouwd te worden maar bevatten zij elementen van sociale investering en incentieven die de productiviteit en investeringen in menselijk kapitaal op ondernemingsvlak bevorderen. Op deze wijze wordt door het sociaal partnerschap sociaal kapitaal opgebouwd dat bijdraagt tot de economische groei.

Ongetwijfeld heeft dit sociaal kapitaal bijgedragen tot de behoorlijke prestaties van Zweden, Oostenrijk en Duitsland in de jaren zestig en zeventig. Het is echter niet uitgesloten dat deze

vorm van « corporatisme » , vooral indien het sociaal overleg op een centraal niveau wordt gevoerd, tot verstarring kan leiden die niet opgewassen is tegen een veranderende omgeving. Het Belgische voorbeeld illustreert de onmacht van deze vorm van sociaal partnerschap om de nodige aanpassingen in de loonvorming en de sociale voorzieningen door te voeren in de jaren tachtig en negentig, gekenmerkt door een groeivertraging, door de herlocalisatie en herstructurering van ondernemingen en een strakker wordend budgettair keurslijf. Zelfs de crisissituatie van 1993 was niet van aard om de sociale partners over de brug te doen komen voor het afsluiten van een Globaal Plan.

Men stelt anderzijds vast dat landen die onder druk van de veranderende economische omgeving het sociaal overleg hebben gedecentraliseerd en de SZ tijdig hebben aangepast, zij het met enige vertraging, betere prestaties hebben neergetekend. Het sociaal overleg in Nederland, volgend op de akkoorden van Wassenaar van 1982, werd in deze zin naar het vlak van de bedrijfstakken en vooral naar de ondernemingen verlegd. Overigens werd de SZ in Nederland in de jaren negentig zonder formeel overleg met de sociale partners grondig hervormd. Deze institutionele veranderingen lagen mede aan de basis van het opmerkelijke herstel van de Nederlandse economie.

In dit verband moet ook verwezen worden naar het vaak geciteerde gebrek aan flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkten dat voor een deel althans wordt toegeschreven aan de hoge graad van sociale bescherming en het hoge peil van de sociale uitgaven, waarvan de financiering de arbeidskosten verhoogt. De relatieve rigiditeit van de arbeidsfactor in het productieproces zou wege op de rendabiliteit van de investeringen, in het bijzonder in een omgeving gekenmerkt door een versnelling van de technologische vooruitgang en door een verscherpte concurrentie als gevolg van de mondialisering van de economie. De tragere groei van de Europese economie in vergelijking tot deze van de VS zou volgens deze zienswijze kunnen worden teruggebracht tot het gebrek aan flexibiliteit van de Europese, vnl. continentale arbeidsmarkten, en bijgevolg tot de grotere mate van sociale bescherming.

Er werden nochtans in het recente verleden in verscheidene continentaal-Europese landen, zoals Nederland, Duitsland, Frankrijk en België stappen gezet om de flexibiliteit van de arbeidsinzet te verhogen (deeltijdse arbeid, het terugschroeven van de vroegtijdige pensionering...) en om de lasten van de sociale bescherming te verlichten, o.m. door een verlaging van de patronale bijdragen en door een grotere responsabilisering van de sociaal-verzekerden. Deze maatregelen betekenen een ommezwaai t.o.v. het beleid van de jaren zeventig en tachtig dat gericht was op een beperking van het arbeidsaanbod en op een verhoging van de sociale bijdragen met het oog op het verminderen van de werkloosheidsgraad en op het verruimen van de rechten op sociale uitkeringen.

Het is echter zeer de vraag of deze maatregelen voldoende zijn om een antwoord te bieden aan één van de belangrijkste uitdagingen van de toekomst, met name de vergrijzing van de bevolking die het groeipotentieel van de Europese economie grondig zou kunnen aantasten en op deze wijze het draagvlak van de welvaartsstaat zou doen inkrimpen.

3. DE UITDAGING AAN DE WELVAARTSSTAAT : DE VERGRIJZING VAN DE BEVOLKING.

3.1 De Economische Gevolgen van de Vergrijzing.

3.1.1 De Demografische Evolutie.

De daling van het geboortecijfer en de verlenging van de levensverwachting hebben zowel in Europa als in de meeste geïndustrialiseerde landen tot gevolg dat de afhankelijkheidsratio (verhouding bevolking van 65 en ouder tot de bevolking van 15 tot en met 64 jaar) in de loop van volgende decennia geleidelijk zal stijgen en vooral vanaf 2020 gevoelig zal toenemen. Wat België betreft zou deze verhouding toenemen van 25,4 % in 2000 tot nagenoeg 45 % in 2040.

Deze demografische vooruitzichten zijn voorwaardelijk t.o.v. de verwachte netto-immigratie in de betrokken landen, alhoewel opgemerkt moet worden dat een ombuiging of zelfs een substantiële verzwakking van de trend van de afhankelijkheidsratio een netto-instroom van jongeren onderstelt die een structuurbreuk zou betekenen met de historische migratiebewegingen.

Als gevolg van deze demografische ontwikkeling kan met zekerheid worden gesteld dat de met de vergrijzing verbonden collectieve uitgaven in dergelijke mate zullen toenemen dat de houdbaarheid van de SZ en van de overheidsfinanciën zonder een ingrijpend beleid in de nabije toekomst op de helling komt te staan. De meest voor de hand liggende componenten van deze gevoelige collectieve uitgaven zijn uiteraard die van de pensioenen en van de gezondheidszorgen, waarbij voor deze laatste de technologische ontwikkelingen in de medische sector een grote mate van onzekerheid bevatten. De onvermijdelijke toename van deze twee gevoelige uitgavencategorieën van de SZ wordt geenszins gecompenseerd door de vermindering van de familiale uitkeringen onder invloed van het dalend geboortecijfer en van de werkloosheidsgraad.

De pensioenproblematiek die hier verder zal worden behandeld wordt het scherpst gesteld in die landen, zoals België, die het omslagstelsel in overwegende mate hebben toegepast vermits de verhouding van de bijdragende actieve bevolking tot de uitkeringsgerechtigde bevolking daalt naarmate de vergrijzing zich doorzet.

3.1.2 Vergrijzing en Economische Groei.

De budgettaire knelpunten van de vergrijzing hebben vandaag de dag de meeste aandacht. Aan de economische gevolgen van de vergrijzing wordt echter minder aandacht geschonken, onder meer omdat betrouwbare empirische toetsen van de theoretische modellen bij gebrek aan historische data ontbreken. Men moet bijgevolg zijn toevlucht nemen tot simulatiemodellen in dewelke de gedragsparameters a priori bepaald worden.

De economische theorie verschaft enig inzicht in de samenhang tussen de demografische ontwikkeling en de economische groei alhoewel de conclusies afhankelijk zijn van de

onderstellingen omtrent de verwachtingen van de huidige en toekomstige generaties omtrent de houdbaarheid van het pensioenstelsel.

De economische groei is afhankelijk van de omvang van de werkende bevolking en van de arbeidsproductiviteit. Het negatief effect van de inkrimpende actieve bevolking op de productie dient bijgevolg geneutraliseerd te worden door een stijging van de arbeidsproductiviteit. Vermits het aandeel van de oudere werknemers in de actieve bevolking zal toenemen wordt gevreesd dat hierdoor hun flexibiliteit zal verminderen waardoor de arbeidsproductiviteit daalt. Het is een open vraag of de opgedane ervaring van de oudere werknemers in voldoende mate het verlies aan flexibiliteit zal compenseren (Europese Centrale Bank, maandbericht, juli 2000).

Het negatief groei-effect van een krimpende actieve bevolking kan ruimschoots worden geneutraliseerd door een verhoging van de kapitaalintensiteit van de bevolking. Hiertoe is echter een voldoende accumulatie van kapitaal vereist die op haar beurt resulteert uit het sparen van de overheid, van de ondernemingen en van de gezinnen. Zelfs indien de overheid er zou in slagen door het tijdig aanleggen van een demografische reserve om de budgettaire schok van de vergrijzing aan te leggen, dan nog zal zij moeten ontsparen op het ogenblik dat in een omslagstelsel de pensioenuitkeringen de lopende bijdragen onvertreffen. Het is bijgevolg de vraag of het ontsparen van de overheid in voldoende mate zal worden overtroffen door de aangroei van het particuliere sparen ten einde de kapitaalvorming te stimuleren.

Omtrent de invloed van de vergrijzing op de particuliere spaarquote maakt de economische theorie gebruik van het zgn. levenscyclusmodel dat stelt dat in de actieve periode van het individu wordt gespaard ten einde gedurende de inactieve periode de consumptie op peil te houden. Het bestaan van een collectief sparen in de vorm van een omvangrijk wettelijk pensioenstelsel van het omslagtype geeft aanleiding, althans volgens het beschikbare empirisch onderzoek, tot een vermindering van de spaarquote van de economie. Gezinnen zouden m.a.w. bij afwezigheid van een omslagstelsel meer sparen dan de persoonlijke bijdragen die zij verplicht storten.

De negatieve invloed van het wettelijk pensioenstelsel van het omslagtype op de spaarquote van het land kan echter worden gemilderd indien de bevolking van oordeel is dat het pensioensysteem in de toekomst onhoudbaar is en zij bijgevolg de toekomstige onvermijdelijke verhoging van de bijdragen - of de vermindering van de uitkeringen - anticipeert en hiertoe een reserve aanlegt.

Afhankelijk van de aard van het wettelijk pensioenstelsel en van de houding van de bevolking t.o.v. zijn houdbaarheid zal de spaarquote van de huidige generatie al dan niet stijgen in het perspectief van de vergrijzing. Het is echter duidelijk dat een onvoldoende stijging van de particuliere spaarquote ertoe kan leiden dat de kapitaalvorming te klein zal uitvallen om de negatieve invloed van de krimpende werkende bevolking op de groei op te vangen. In dit geval verscherpt de lagere groei uiteraard de budgettaire problematiek van de vergrijzing en is een daling van de levensstandaard onvermijdelijk.

Het is bijgevolg zaak dat de overheid tijdig de nodige maatregelen treft om de huidige generatie ervan te overtuigen dat het wettelijk pensioenstelsel de demografische schok zal kunnen opslorpen.

3.2. Alternatieve Beleidsmaatregelen.

3.2.1. Ramingen van de Toekomstige Pensioenproblematiek.

In tegenstelling tot de demografische vooruitzichten zijn economische voorspellingen op lange termijn onderhevig aan niet te verwaarlozen voorspellingsfouten. Wat de toekomstige pensioenproblematiek betreft is de onzekerheid vooral gesitueerd aan de zijde van de bijdragen, in het bijzonder het aantal bijdragende actieven en de evolutie van het gemiddeld arbeidsinkomen, twee grootheden die nauw met de economische groei zijn verbonden.

Wat België betreft zouden de pensioenuitgaven als een percent van het BBP stijgen van ongeveer 11 % in 2000 tot 13,1-14,2 % in 2020 en tot 14,7-15,5 % in 2030 hetgeen over de periode 2000-2030 neerkomt op een toename van 3,7 % in de meest optimistische hypothese tot 4,5 % in een pessimistisch scenario (D. Franco en T. Munzi, 1999, p. 369). Deze toename zou versnellen vanaf 2010, ogenblik waarop de « baby-boomers » de pensioenleeftijd bereiken tot 2030, waarna het uitgavenaandeel geleidelijk zou dalen. In dit verband raamde de Nationale Bank van België in haar jaarverslag van 1998 de netto-meerkosten van de vergrijzing (pensioenen en gezondheidszorgen na aftrek van de mindere uitgaven voor werkloosheid, brugpensioenen en gezinstoelagen) tussen 2010 en 2030 op 4,5 % van het BBP bij een ongewijzigd beleid.

Het is bijgevolg duidelijk dat er bij een ongewijzigde wetgeving op termijn een nieuwe ontsparing van de overheidsfinanciën dreigt waarbij het economisch draagvlak onder invloed van de vergrijzing minder stevig zou kunnen uitvallen zodat het welvaartsrisico reëel wordt.

Bovenstaande ramingen bevatten onvermijdelijk een onzekerheidsmarge, die b.v. samenhangt met de onzekerheid omtrent de toekomstige levensverwachting, zodat een risico-afkerig beleid eerder geneigd zal zijn over te neigen naar het minst gunstige scenario teneinde bruuske ingrepen te vermijden wanneer in de periode 2010-2030 de verwachte aangroei van de sociale uitgaven een piek zal bereiken.

3.2.2. De Beleidsalternatieven.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het opvangen van de budgettaire impact van de vergrijzing op de pensioenuitgaven is, zoals reeds hoger werd vermeld, de geleidelijke opbouw van een budgettaire ruimte door een duurzame verlaging van de schuld-BBP verhouding. Het is evident dat deze aanbeveling zich in het bijzonder richt tot de « hoge schuldlanden » van de E.U., met name België en Italië. Deze strategie legt het aksent op collectieve inspanningen in de vorm van het overheidssparen om de collectieve gevolgen van de demografische schok op te vangen. Het voornemen van de Belgische regering om de door de schuldafbouw verkregen budgettaire ruimte gedeeltelijk te « oormerken » in een « zilverfonds », kadert in deze strategie.

Aanpassingen in het pensioenstelsel zelf kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: enerzijds wijzigingen in de parameters van het stelsel die tot de financiële houdbaarheid bijdragen en anderzijds een ombouw van het omslagstelsel naar een kapitalisatiestelsel of een gemengde vorm van beide systemen.

(i) Aanpassingen van de parameters van het pensioenstelsel.

De meest drastische vorm van aanpassing bestaat er in de uitkeringen in die mate te verminderen dat het pensioenstelsel financieel in evenwicht blijft. Dit betekent onvermijdelijk een substantiële daling van de vervangingsratio zodat de verhouding van het gemiddeld pensioen tot het gemiddeld salaris van de actieve bevolking daalt hetgeen tot een relatieve verarming van de gepensioneerden leidt. Afhankelijk van het laatst verdiende salaris schommelt de bruto vervangingsratio in België tussen de 58 en 45 % (Miles en Timmermann, 1999). De verhouding van het pensioen tot het gemiddeld salaris van de actieve bevolking zou tegen 2030 volgens deze aanpak aanzienlijk dalen wat tot een dramatische toename van de inkomensongelijkheid zou leiden.

Een meer gematigde vorm van ingreep op de vervangingsratio bestaat erin het indexeringsmechanisme van de pensioenen te versoepelen. Momenteel worden de overheids-pensioenen en deze van de privé sector in België aan de levensduurte aangepast, weze het de « gezondheidsindex », waardoor zij hun koopkracht in grote mate behouden. De overheidspensioenen worden bovendien in principe aangepast aan de reële groei van de overheidssalarissen waardoor zij welvaartsvast worden. De herwaardering van de pensioenen in de privésector is daarentegen niet automatisch maar discretionair door een regeringsbeslissing. Deze herwaardering werd in het verleden op onregelmatige tijdstippen toegepast. Ten einde een voortschrijdende verarming van de gepensioneerden te vermijden is een koppeling van de wettelijke pensioenen aan de reële lonen, zij het gedeeltelijk, aangewezen.

Het vrijwaren van het financieel evenwicht door het optrekken van de bijdragen bij een constante vervangingsratio is evenzeer theoretisch denkbaar. Deze verhoging valt echter voor de meeste Europese landen die het omslagstelsel toepassen zo hoog uit dat de arbeidskosten in zulke mate zouden verhogen dat de werkgelegenheid en de groei drastisch zouden verminderen omwille van de uitgeholde concurrentiepositie. Dit zou meteen het einde inluiden van de welvaartsstaat.

Een verruiming van de financieringsbasis van het pensioenstelsel kan ook worden gerealiseerd door een verlenging van de feitelijke pensioenleeftijd, die in België ongeveer 57 jaar bedraagt. Stappen in deze richting werden gezet door het geleidelijk optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd van de vrouwen tot 65 jaar. Het onlangs door academici gelanceerde voorstel om de pensioengerechtigde leeftijd op te trekken tot 68 jaar is afgeleid uit een theoretisch rekenmodel. Het algemeen verplicht karakter van dergelijke maatregel zou terecht op een harde psychologische weerstand stuiten.

Het fiscaal stimuleren van een vrijwillige en flexibele (bijv. deeltijdse) verlenging van de actieve loopbaan zou daarentegen voor een aantal beroepen tot het gewenste resultaat leiden en door de inzet van ervaren werknemers kunnen bijdragen tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit.

(i i) De Transformatie van het Omslagstelsel in een Kapitalisatiestelsel.

De vaststelling dat de toekomstige financiering van de pensioenen minder scherpe problemen stelt voor landen die in het verleden financiële activa hebben opgebouwd in de vorm van collectieve pensioenfondsen heeft het enthousiasme voor het kapitalisatiestelsel in hoofde van economen en politici aangewakkerd.

Tabel 2 : Financiële Pensioenactiva in % van het BBP

België	11	Nederland	127
Denemarken	84	Noorwegen	23
Finland	35	Portugal	9
Frankrijk	7	Spanje	4
Duitsland	14	Zweden	66
Ierland	42	Zwitserland	117
Italië	7	V.K.	77

Bron : W.M. Mercer, *European Pension Fund Managers Guide*, 1997-1998.

Het kapitalisatiestelsel heeft inderdaad een aantal onmiskenbare voordelen, maar evenzeer nadelen, in vergelijking tot het courante omslagstelsel. Het kan in de eerste plaats worden opgebouwd op een actuariële neutrale basis. Dit betekent dat de bijdragen van de werknemers en van de werkgevers niet noodzakelijk leiden tot een gewaarborgde uitkering op de pensioengerechtigde leeftijd maar tot een pensioen dat gelijk is aan het opgebouwde eindkapitaal inclusief de gedurende de beleggingsperiode gecumuleerde opbrengsten. Op deze wijze vermijdt men de belastingscomponent die door de solidariteitsdimensie in de courante omslagstelsels is ingebouwd en die een economische kostprijs in termen van groei en werkgelegenheid kan meebrengen. Een « *funded system* » is bovendien in grote mate afgeschermd van politieke inmenging waaraan een omslagstelsel omwille van budgettaire beperkingen onderhevig kan zijn. Het kapitalisatiestelsel signaleert bovendien op een correcte wijze de reële kostprijs van de toekomstige pensioenverplichtingen daar waar deze in een omslagstelsel duidelijk onderschat worden. Tenslotte verruimt dit stelsel op een substantiële manier de kapitaalmarkt voor de ondernemingen die hierdoor op een goedkopere wijze hun groei kunnen financieren.

Het kapitalisatiestelsel is echter niet zonder nadelen. Een eerste schaduwpunt betreft uiteraard het ontbreken van de solidaire component die inherent in de gangbare omslagstelsels aanwezig is. In deze laatste is er niet alleen een ingebouwde solidariteit *binnen* de huidige generatie (minimumpensioen, gelijkgestelde perioden...) maar eveneens een belangrijke *intergenerationele* solidariteit. Toekomstige generaties kunnen inderdaad evenzeer als de huidige onderhevig zijn aan toevallige negatieve economische omstandigheden zoals inflatie, zwakke groei met afnemende werkgelegenheid.

De hoge reële marktrendementen die in de jaren tachtig en negentig in de VS en in Europa op aandelen werden verkregen, hebben uiteraard het enthousiasme voor een *funded system* aangewakkerd. Gemiddeld genomen overtrof het reële beursrendement de reële economische groei van deze landen. De financiële draagkracht van het omslagstelsel hangt daarentegen af van de groei van de economie die bepalend is voor de groei van de lonen en van de belastingopbrengsten die de financieringsbron van dit systeem vormen. Meer specifiek wordt het rendement van het omslagstelsel bepaald door de som van de productiviteitsgroei en van de groei van de actieve bevolking. Deze laatste vermindert alleszins door de vergrijzing zodat de productiviteitsgroei de cruciale veranderlijke wordt voor de financiële draagkracht van het omslagstelsel. In het recente verleden bedroeg de reële productiviteitsgroei om en nabij 2 % per jaar ; hij was alleszins lager dan het gemiddelde beursrendement van de voorbije twintig jaar.

Betekent deze rendementshandicap van het omslagstelsel dat het kapitalisatiesysteem onder *alle omstandigheden* een betere prestatie oplevert ? Het hogere rendement van het kapitalisatiestelsel dient uiteraard afgewogen te worden tegen het marktrisico. Analyses van historische beursrendementen over een lange periode tonen aan dat de kans op het behalen van negatieve reële rendementen gedurende opeenvolgende jaren relatief klein is (Miles en Timmermann, *op. cit.*). Deze kans houdt in dat het mogelijk is dat generaties op het einde van hun actieve loopbaan met negatieve rendementen worden geconfronteerd. In het verleden is het inflatierisico één van de hoofdredenen geweest om de overstap van het kapitalisatiestelsel naar het omslagstelsel te maken. Overigens biedt in sommige landen de overheid omwille van die reden de verzekerden in een *funded system* een kapitaalgarantie aan.

De bruuske overstap van een omslagstelsel naar een kapitalisatiesysteem stelt scherpe budgettaire en intergenerationele problemen. Het ontbreken van het vereiste kapitaal om de

huidige inactieven een uitkering te bezorgen impliceert ofwel bijdragevoeten die substantieel hoger liggen dan deze in een omslagstelsel ofwel een budgettaire tussenkomst waardoor de overheidsschuld drastisch toeneemt. Simulaties voor Duitsland b.v. tonen aan bij de aanvang van de transitie de bijdragen ruim 10 procent hoger zouden komen te liggen, een verschil dat slechts na ruim 20 jaar geleidelijk zou afnemen. Een budgettaire tussenkomst zou het overheidsdeficit in die mate doen toenemen dat dit in strijd is met het Stabiliteitspact. Overigens zou de nieuwe aantredende actieve generatie de lasten van de transitie moeten dragen tenzij de huidige inactieve bevolking zich zou tevreden stellen met een drastische verlaging van de vervangingsratio.

Omwille van deze overgangsproblemen en ook omwille van het inherente risico dat met een kapitalisatiesysteem is verbonden komt een meer realistisch voorstel er op neer het kapitalisatiestelsel geleidelijk uit te bouwen en het parallel te laten bestaan naast het gevestigde omslagsysteem. Dit is haalbaar door b.v. collectief per bedrijfstak naar het voorbeeld van Nederland of per onderneming een pensioenfonds uit te bouwen, dat benevens het wettelijk pensioen een aanvullend pensioen waarborgt. Een alternatief bestaat erin het individuele pensioensparen door fiscale maatregelen aan te moedigen met als streefdoel een bepaald vast percentage van het brutoloon als bijdrage tot het fonds. De recente pensioenhervorming in Duitsland gaat in deze richting met een bijdrage van 4 % als doelstelling.

Het ligt voor de hand dat gelet op het bescheiden aandeel van de op kapitalisatie gesteunde pensioenen - ongeveer 12 % van het BBP voor de tweede pijler - in België, maatregelen om de uitbouw te bevorderen van de zgn. tweede pijler (collectieve ondernemings- of bedrijfstakfondsen) en van de derde pijler (individuele kapitaalvorming) dringend nodig zijn.

4. CONCLUSIES.

De in betere tijden uitgebouwde Europese welvaartsstaten worden na een periode van budgettaire beperkingen geconfronteerd met het demografisch probleem dat zonder tijdige en doortastende maatregelen dreigt zowel de verworven welvaart als de sociale bescherming op de helling te zetten.

Het voorbeeld van de pensioenproblematiek heeft aangetoond dat de noodzakelijke aanpassingen geen « *zero sum* » operatie zullen zijn teneinde de solidariteit tussen de huidige en de toekomstige generaties niet onnodig op de proef te stellen. De huidige generatie dient bijgevolg de nodige inspanningen te leveren om zowel haar pensioen als dat van de toekomstige generaties veilig te stellen.

Een aangehouden vermindering van de overheidsschuld is een eerste noodzakelijke voorwaarde om de collectief gedragen meerkosten van de vergrijzing op te vangen. Maar is het een voldoende voorwaarde? De talrijke nieuwe maatschappelijke noden zullen ongetwijfeld een aandeel opeisen van de budgettaire ruimte die de schuldverlichting oplevert zodat onvermijdelijk wat de pensioenen betreft, zal moeten worden ingegrepen op het stelsel zelf door het stimuleren van een versnelde uitbouw van een op collectieve of private basis gesteund kapitalisatiesysteem. De budgettaire kosten van fiscale stimuli die nodig zijn om deze uitbouw te stimuleren, wegen ruimschoots op tegen de budgettaire meerkosten van het omslagstelsel. De fiscale aftrekbaarheid van de bijdragen tot de pensioenfondsen

verantwoordt een solidaire bijdrage tot stijving van het omslagstel bij de uitkering van het verworven kapitaal.

Het is ook duidelijk dat maatregelen die de participatiegraad van de bevolking opvoeren en de arbeidsproductiviteit bevorderen, op termijn het financiële draagvlak van de sociale bescherming versterken en verruimen.

België ligt op het vlak van de werkgelegenheidsgraad van ouderen tussen 55 en 65 jaar beduidend achterop in vergelijking met de ons omliggende landen. Slechts 23 percent van deze leeftijdscategorie neemt deel aan het arbeidsproces. Een intensievere inzet van deze leeftijdscategorie in het productieproces zou inderdaad de scherpe kanten van de vergrijzingsproblematiek afronden. In dit verband bieden de voorstellen van de Belgische versie van de « actieve welvaartsstaat » die op tafel liggen, een onvoldoend antwoord omdat ze gelijktijdig met een aantal activerende maatregelen van fiscale aard belangrijke rigiditeiten zoals het brugpensioen in grote mate onaangeroerd laten. In dit verband suggereert de toenemende individualiseringstrend veeleer op maat van het individu gesneden uitredingspakketten dan wel algemene maatregelen die de individuele en familiale situatie negeren.

De groei van de arbeidsproductiviteit dient eveneens gestimuleerd te worden door investeringen in menselijk kapitaal, in de vorm van onderwijs, bij- en omscholing en onderzoek, op te voeren. Deze investeringen leveren niet alleen een aantrekkelijk reëel en zeker rendement op, ze bevorderen tevens de solidariteit tussen de huidige en de toekomstige generaties, die onontbeerlijk zal zijn in een vergrijzende samenleving. Ook op dit vlak scoort België, zoals overigens Duitsland, niet gunstig met een werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden van slechts 47 percent.

Een niet te verwaarlozen potentieel arbeidsaanbod wordt bijgevolg in de huidige welvaartsstaat niet benut. De toenemende vraag naar geschoolde arbeid dreigt zonder bijkomende investeringen in menselijk kapitaal ten voordele van de onderkant van de arbeidsmarkt, de dualiteit in een vergrijzende samenleving aan te scherpen.

Het zal bijgevolg zaak zijn in de nabije toekomst een evenwichtige keuze te maken tussen alternatieve toepassingsmogelijkheden van de budgettaire ruimte waarover de overheden zullen beschikken indien de vermindering van de schuldgraad op een duurzame wijze wordt voortgezet.

* * *

Bibliografie

- AGHION, Ph., CAROLI, E., GARCIA-PENALOSA, C., 1999, Inequality and Economic Growth : The Perspective of the New Growth Theories, *Journal of Economic Literature*, 37, 1615-1660.
- ALESINA, A., RODRIK, D., 1994, Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465-490.
- ATKINSON, A.B., 1993, On Targeting Social Security. Theory and Western Experience with Family Benefits, *Discussion Papers*, nr.99, Londen, Suntory-Toyota Centre for Economics and Related Disciplines,
- BARR, N., 1992, Economic Theory and the Welfare State : a Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803
- BUTI, M., FRANCO, D., PENCH, L.R., 1999, Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment, in : *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*, E. Elgar, Cheltenham, 3-54
- CANTILLON, B., 1996, The Challenge of Poverty and Exclusion, *Discussion Paper*, OECD.
- CASEY, B., GOLD, M., 2000, *Social Partnership and Economic Performance*, E. Elgar, Cheltenham, 79-101.
- DELEECK, H., BESSELING, P.J., 1998, eds, *De Sociale Zekerheid en de Euro*, Den Haag, ten Hagen & Stam.
- Europese Centrale Bank, *Maandbericht*, juli 2000, Frankfurt, 57-70.
- KOLLINTZAS, T., PHILLIPOPOULOS, A., VASSILATOS, V., 1999, Normative Aspects of Fiscal Policy in an Economic Union : A Review, *CEPR Discussion Paper*, nr 2212, London, Centre for Economic Policy Research.
- LINDBECK, A., 1999, Welfare State Dynamics, in : BUTI, M., FRANCO, D., PENCH, L.R., eds., *The Welfare State in Europe*, E. Elgar, Cheltenham, 71-89.
- MASSON, P., 2000, Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration, *Working Paper Research*, Nationale Bank van België, nr7, mei, 36 p.
- MILES, D., TIMMERMAN, A., 1999, Risk Sharing and Transition Costs in the Reform of Pension Systems in Europe, *Economic Policy*, 29, Oktober, 253-286.
- Nationale Bank van België, *Jaarverslag 1998*.

- VAN ROMPUY, P., DEMEESTER, N., YVERGNEAUX, R., 1994, La Perception de la Solidarité et son Evolution : Regard sur la Sécurité Sociale, in : DESCHAMPS, R., JACQUEMIN, J.-CH., MIGNOLET, M., *Finances Publiques Régionales et Fédéralisme Fiscal*, Presses Universitaires de Namur, Namen, 179-196.
- VAN ROMPUY, P., (met medewerking van SPINNOY, C., en DE SMET, G.), 2000, De Budgettaire Perspectieven voor de Periode 2000-2010 overeenkomstig het Advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, 323-341.
- ZAGHINI, A., 1999, The Economic Policy of Fiscal Consolidation : The European Experience, *Temi di Discussione*, Banca d'Italia, nr 355.

De welvaartsstaat. Een positieve aanvulling

Prof. em. Dr. H. Deleeck

De crisis van de welvaartsstaat is veroorzaakt niet zozeer door financiële en budgettaire remmingen, dan wel door de grote transitie waaraan de welvaartsstaat zich niet tijdig heeft aangepast: desindustrialisatie, vrouwelijke arbeidsactiviteit, bevolkingsveroudering, gezinsverdunding en destabilisatie, individualisme.

De bevolkingsveroudering is onontwikkbaar en de lastenverzwaring dus eveneens. De pensioenen blijven evenwel betaalbaar, wel rijst de vraag wie de lastenverhoging gaat dragen, en of het pleidooi voor kapitalisatie niet een verborgen agenda bevat.

Wat is de welvaartsstaat eigenlijk?

De welvaartsstaat kan omschreven worden als de samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden. Dit alles in het raam van de parlementaire democratie, en met behoud van de vrije markteconomische productiewijze⁵.

Dicht bij de welvaartsstaat ligt de term sociale markteconomie, een stelsel waarin in eerste instantie de ondernemingen en de werking van de vrije marktconcurrentie de taak van schepping en verdeling van welvaart dragen, maar waarbij de overheid optreedt om de nadelige gevolgen of de tekortkomingen van de vrije markteconomie te ondervangen. Wij leven dus niet in een “gecorrigeerde” markteconomie, maar in een “sociale markteconomie”: van bij de aanvang en in principe is de sociale dimensie ingebouwd, méér dan een correctie achteraf. Het overleg is het instrument daartoe; daardoor worden de tegenmachten tegenover de vrije markt institutioneel bij de besluitvorming betrokken.

Het economisch en het sociale zijn onlosmakelijk onderling verbonden. Ondermeer wordt de groei gediend door instellingen van georganiseerd overleg die ervoor zorgen dat loonmatiging, arbeidsmarktpolitiek, hoog peil van investeringen, evenwichtige hoge economische groei en inkomensgelijkheid te samen kunnen verwezenlijkt worden (Freeman, Brandolini, Moesen)⁶. Dit was uitgesproken het model van de zestiger jaren. Het reageerde minder aangepast op de omstandigheden van zeventig en tachtig, maar heeft ook in die periode grote diensten blijven bewijzen. Met name hebben landen met een sterke op het functioneren van de welvaartsstaat gerichte institutionele structuur harmonischer weerstaan aan de economische crisis van de tachtiger jaren. De Angelsaksische landen (VK en VS), met

⁵ Uitvoerig in Deleeck, H. (te verschijnen begin 2001), *De architectuur van de welvaartsstaat, opnieuw bekeken*, Leuven: Acco.

⁶ Brandolini, A., Rossi, N. (1995), ‘Income Distribution and Sustainable Growth’, *LIS Working Paper*, september; Freeman, R. (1995), ‘The Large Welfare State as a system’, *American Economic Review*, 85: 16-21, Moesen, W., e.a. (2000), *Trust as Societal Capital*, Leuven, CES.

een zwakke institutionele structuur, hebben gekozen voor groei met grotere inkomensongelijkheid (empirische gegevens Brandolini en Rossi, 1995); de continentale en de Scandinavische landen hebben veeleer gekozen voor grotere gelijkheid, met meer werkloosheid.

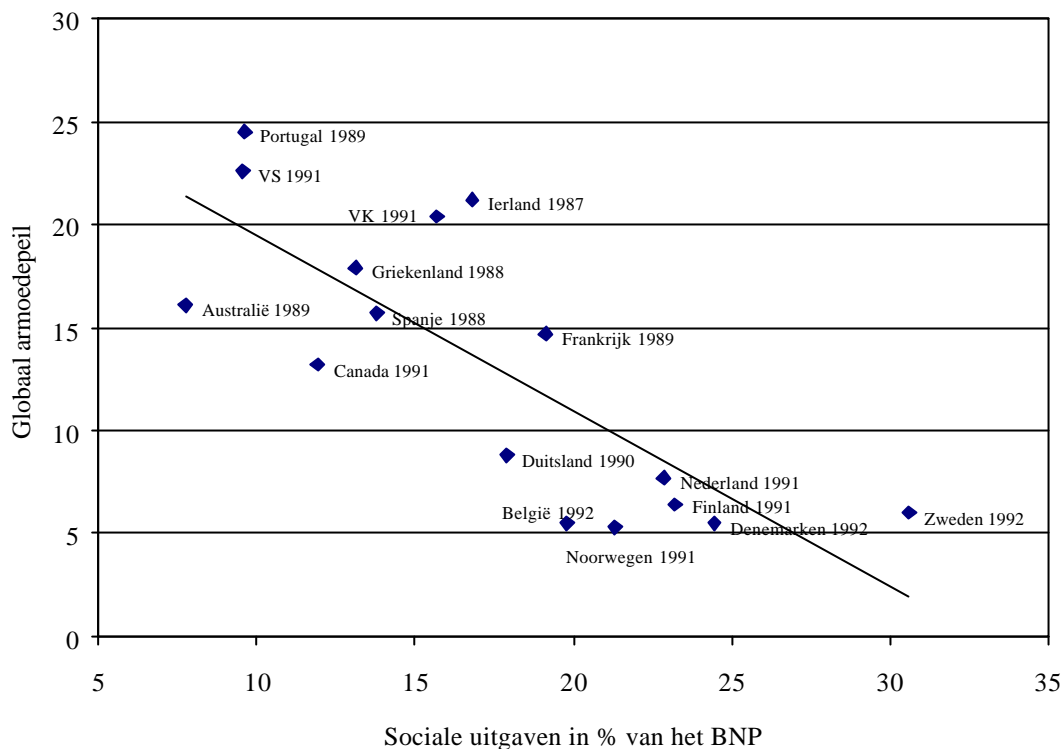
Is een hoog aandeel sociale uitgaven hinderlijk voor de groei? Mits evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, kunnen (mogen, moeten) de sociale uitgaven beschouwd worden niet als een last maar als een bestanddeel van de welvaart en als een gunstige factor voor economische groei en competitiviteit. Onder theoretici en publiek bestaat wijdverspreid de mening dat de hoge uitgaven van de welvaartsstaat hetzij door de ontmoediging van de inspanning, hetzij door de belastingdruk en door de publieke schuld, negatief zouden inwerken op de economische groei. Deze mening wordt tegengesproken in enkele recente empirische studies van Persson en Tabellini (1994; een hoge graad van inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen heeft een negatieve invloed op de groeivoet), van Euzeby (1994; niet de landen met de hoogste fiscale druk behalen de slechtste economische resultaten), van Atkinson (1995; er zijn geen sluitende empirische bewijzen dat hoge sociale inkomensoverdrachten een negatieve weerslag zouden hebben op de groeivoet) en van Lindert (1996, landen met de hoogste sociale uitgaven groeien niet minst). Wetenschappelijk lijkt het voorzichtig (zelfde Atkinson) nog geen definitieve uitspraken te doen over de positieve dan wel negatieve samenhang van de sociale uitgaven en de groei. Maar genoemde onderzoeken brengen wel tegenargumenten aan in de huidige discussie omtrent het belang van de marktconcurrentie en omtrent de impliciete kritiek op de welvaartsstaat.

Macro-economisch bekeken gaat een hoog aandeel sociale uitgaven samen met hoog product per hoofd, hoge groeivoet, grotere inkomensgelijkheid, minder armen. De sociale uitgaven hebben een *productiviteitseffect*: verbetering van het menselijk kapitaal door scholing en gezondheidszorg; meer vertrouwen in de toekomst alsmede in de overheid (Moesen); meer institutioneel overleg en samenwerking. De sociale uitgaven hebben ook een *welvaartseffect*: zij vervullen een aantal reële behoeften die niet op de markt in geldtermen uitgedrukt worden, hetzij middels overdrachten in geld, hetzij middels de productie van diensten (onderwijs, gezondheidszorg, voorzieningen voor bejaarden, voor gehandicapten, enz.).

Zijn de sociale zekerheidsuitgaven zinvol en bereiken ze het doel? Uit bijgevoegde figuur blijkt: hoe hoger de sociale zekerheidsuitgaven in procent van de nationale rijkdom hoe lager het aantal overblijvende armen⁷. *Sociale uitgaven tillen effectief de bodem op.*

Armoede en sociale uitgaven.

⁷ Op grond van LIS gegevens, armoedelij n 50% van nationaal mediaan beschikbaar huishoudelijk inkomen. Uitvoerig in Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.



Crisis en heroriëntering: eppur si muove

De kritiek op en de crisis van de welvaartsstaat heeft niet zozeer te maken met de beginselen van regulering en solidariteit waarop hij gebaseerd is, dan wel met de *sociale veranderingen* (in demografische verhoudingen, gezin, bedrijfsleven, sociale stratificatie, cultuur) die zich langzaam maar zeer diepgaand voltrokken hebben, en waaraan instellingen, doelstellingen én werking van de traditionele welvaartsstaat niet meer aangepast zijn. Dit wordt empirisch toegelicht in het boek met de juiste titel: Cantillon, B. (ed.) (1999), *De welvaartsstaat in de kering*.

Eigenlijk is de welvaartsstaat een enorm succesverhaal. De verhoging van de levensstandaard op allerlei gebied, waarbij alle lagen van de bevolking betrokken werden, is een indrukwekkende realiteit. *Les trente glorieuses* van J. Fourastié gaan verder door, ook na 1975. Men kan (zelfs) stellen dat analfabetisme en ‘echte’ (d.i. absolute, niet relatieve) armoede in hoge mate zijn weggewerkt.

Het woord crisis werd *gedurende vijftientwintig jaren voortdurend* in de mond genomen zowel door politieke leiders als door gemiddelde burgers. Nochtans is *tussen 1973 en 1992 het gemiddeld BBP per hoofd in de twaalf belangrijkste West-Europese landen gestegen met nagenoeg 50%*. Er is dus blijkbaar een paradox tussen cijfers en gevoel. Ten gronde omvat deze crisis twee te onderscheiden verschijnselen.

Er is de *crisis van de middelen*. De welvaartsstaat kwam eind jaren zeventig in financiële, economische en organisationele ademnood. Hij geraakte toen in de tanggreep van stijgende uitgaven en afnemende inkomsten ter oorzaak van de toenemende werkloosheid, op haar beurt veroorzaakt door een onverwacht felle inkrimping van de industriële tewerkstelling

(desindustrialisatie). 1978-1985 werd de crisisperiode met begrotingstekorten, toenemende overheidsschuld en matigingsbeleid. Toen braken de *externe ongunstige gevolgen* door van het tot dan toe voorspoedig welvaartsstaatproject: arbeidsbesparing (dus werkloosheid) door te hoge arbeidskosten en financiële lasten; en een overheidsbestuur dat door overreglementering zware organisatorische verplichtingen oplegt en inbreekt in het privé leven; een overvloed van voorzieningen wat leidt tot veel oneigenlijk gebruik. In hetzelfde tijdsgewricht zitten de doorbraak van de milieuproblematiek (Rapport van de Club van Rome over *De grenzen aan de groei*, 1972) en de wereldwijde economische recessie door de stijging van de prijzen van de grondstoffen (oliecrisis 1973, einde van de gouden zestigerjaren).

De eigenlijke financiële crisis en het daarbij horend matigingsbeleid liggen thans achter ons. De toegangsvoorwaarde door de landen aanvaard om te kunnen toetreden tot de Europese Monetaire Unie (EMU), nl. de herleiding van hun begrotingstekort tot minder dan 3%, is een wellicht onmisbare externe factor geweest om tot budgettaire zuiverheid terug te keren.

Naast de crisis van de middelen is er de *crisis van de doelstellingen*: de sociale omstandigheden zijn zodanig veranderd dat de klassieke behoefteomschrijvingen, doelstellingen en middelen niet meer geldig zijn. Crisis betekent dan: niet ontmanteling, wel *aanpassing en heroriëntering*. Dit moet duidelijk gezegd: in tegenstelling tot wat vaak gezegd werd is er geen sprake van ontmanteling van de welvaartsstaat. Inderdaad, ondanks de overal getroffen besparingsmaatregelen namen de sociale uitgaven in % van het BBP in de meeste landen toe ook in de tachtiger jaren, ook wanneer men de stijgende uitgaven voor werkloosheid zou uitsluiten. Deze stijging is nog het meest uitgesproken in de zuidelijke lidstaten waar de welvaartsstaat nog jong is. Enkel werd de steile groei van de zeventiger jaren omgezet in een tragere groei. Dit geldt zelfs voor het Verenigd Koninkrijk waar Margaret Thatcher de meest uitgesproken liberale en anti-welvaartsstaatkoers heeft gevaren. Ondanks de politiek ideologisch en retorisch geweldige stormloop tegen de welvaartsstaat is er ten gronde weinig veranderd; de regeringen bezuinigden meer op de overheidsdiensten en op infrastructuuruitgaven dan op sociale uitkeringen. Deze beoordeling is nagenoeg eensgezind bij de auteurs en steunt op empirie (zie Barr, Marannes, Pierson, 1994; Greve, 1998; Esping-Andersen, 1996; Pochet, 1995).

Wat wel veranderde was het einde, vanaf 1975, van de consensus over de ontwikkeling van de welvaartsstaat alsmede van het vertrouwen in het Keynesiaanse model. Sederdien geeft de neoliberale geestesgesteldenis voorrang aan de markt in denken en handelen. Institutioneel werd die bekrachtigd door de Europese eenheidsmarkt (1992) en de EMU (1999) met concurrentie en budget begrotingsevenwicht als sluitstukken. Dienovereenkomstig werden de traditionele verdedigers van het sociale, de sociale beroepsorganisaties en met name de vakverenigingen, in het defensief gedrongen.

In dezelfde periode leidt de desindustrialisatie tot het verdwijnen van een zeer groot aantal arbeidsplaatsen. Er ontstaat een grote groep technisch en sociaal laaggeschoolden die niet mee kunnen met de hoge eisen van het modern productieproces en die te veel kosten in verhouding tot hun productiviteit. Deze werkloosheid leidt tot een nieuwe 'sociale kwestie': de armoede en sociale uitsluiting vooral bij laaggeschoolden, en over heel de lijn: huisvesting en woonwijk, leefstijl, gezondheidszorg, onderwijs van kinderen, enz. Niet alleen door het tekort aan werkgelegenheid maar ook door uitstoting van arbeidskrachten in werkloosheidsverzekering (arbeidsongeschiktheid in Nederland) en vervroegde pensionering is de arbeidsparticipatie te laag.

De industriële, fordistische economie en tewerkstellingsstructuur hebben plaats gemaakt voor een post-industriële structuur. Kenmerkend hiervoor zijn de overwegende plaats ingenomen door de dienstensector in plaats van landbouw en industrie, het belang van biologie en informatica in het productieproces, het belang van scholing alsmede, niet te onderschatten, de veralgemening van vrouwelijke beroepsarbeid (en dus het einde van het kostwinnersmodel), en de tussenkomst van de overheid in de arbeidsmarkt, vooral via onderwijstoelevering en sociale zekerheidswetgeving. De crisis van de welvaartsstaat is hier dus een niet-aangepastheid aan de nieuwe tewerkstellingsstructuren en werkwijzen in het bedrijfsleven en aan de nieuwe vormen van sociale stratificatie daaraan verbonden. Daaruit volgen problemen die, meer dan vroeger, actieven treffen, nl. het risico van langdurige werkloosheid en het risico van het éénverdienerschap.

De actieve welvaartsstaat

Activeren betekent: bepalen wie een uitkering kan ontvangen, wie daarentegen moet aangezet en geholpen worden om een job te bekomen. De welvaartsstaat moet dus minder de passieve verstrekker van uitkeringen worden, meer actief optreden met het oog op (weder)inschakeling in het arbeidsproces. De overheid moet daartoe ook het nodige aantal geschikte arbeidsplaatsen doen ontstaan. Naast inkomensbescherming staan voortaan participatie, sociale integratie en sociale cohesie centraal. Ook meer zelfverantwoordelijkheid alsmede een betere verhouding tussen arbeid en gezin en een juistere waardering van de verzorgingsarbeid. Het beleidsdenken over arbeid en sociale zekerheid is overgegaan van bescherming naar activering: een *paradigmaverandering*.

Het aantal lange-termijn uitkeringsafhankelijke is zeer hoog opgelopen, met name in de sector werkloosheid (België) en arbeidsongeschiktheid (Nederland). De actieve welvaartsstaat wil voortaan de klemtoon leggen op de intrede of op de *wederinschakeling* in het arbeidsproces. Dit zowel door de prikkel (*incentive*) tot arbeid te verhogen (strengere voorwaarden voor werkloosheidsuitkering; groter verschil tussen nettoloon en uitkering) als door het scheppen van bijzondere arbeidsgelegenheden en het individueel begeleiden van werklozen (arbeidstraject). De *koppeling recht-plicht* wordt meer beklemtoond: er is plicht tot arbeid of nuttige inspanning en er is recht op integratie middels een arbeidsgelegenheid. Overheid en burger staan tegenover mekaar in een *contractuele verhouding*. De overheid treedt daarbij 'pro-actief' op, voorkomend en verhelpend.

Vandaar een reeks structurele en institutionele maatregelen: wettelijke arbeidskostverlaging, loonkostsubsiëring, individuele arbeidsbemiddeling, herscholing van langdurig werklozen en allerlei initiatieven om moeilijk te plaatsen personen, inzonderheid jongeren, aan het werk te stellen, voorlopig in een beschermd systeem, in de hoop van doorstroming naar de gewone arbeidsmarkt. Het gaat om sociale werkplaatsen (parallel met de sedert lang bestaande beschutte werkplaatsen voor gehandicapten), plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA), en een veelheid van vaak door overheidsdiensten ondersteunde kleine privé-ondernemingen.

Is dit nieuw? Neen, in de zin dat in ons land zowel op nationaal als op regionaal en op plaatselijk vlak de meeste van deze maatregelen reeds toegepast werden. Ja, in de zin dat deze

initiatieven thans veel positiever gewaardeerd worden, alsmede, zoals reeds gezegd, dat hiervoor thans meer financiële middelen beschikbaar komen.

Tenslotte tegenover de actieve welvaartsstaat enige kritische beschouwingen. De recente resultaten (m.n. de vermindering van de werkloosheid) zijn veeleer het gevolg van de economische groei en van de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt (o.a. toename deeltijdwerk) dan van het overheidsbeleid. Anders gezegd, het gevoerde beleid lijkt geschikt om een resterend aantal werklozen aan het werk te stellen door inzet van specifieke hulpmiddelen (en van zeer hoge kostprijs). Maar de vraag blijft of de werkgelegenheid *structureel* verhoogd werd. Hiertoe blijven ons inziens nodig een radicale verderzetting van de *arbeidskostverlaging*, wat praktisch enkel kan door de verlaging van de werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid. Met name (wat velen sedert lang vragen) is het aangewezen kinderbijslag en gezondheidszorg te financieren uit algemene belastingen in plaats van uit bijdragen berekend op het loon. Een andere zwakte van de actieve welvaartsstaat bestaat hierin dat hij wel activeert aan de aanbodzijde (werknemers) maar de vraagzijde (ondernemingen) buiten schot laat. Dit is een blijvend oud zeer.

Ook blijven belangrijke hefbomen van activering en emancipatie minder besproken, o.a. de democratisering van het onderwijs in twee betekenissen: de deelname aan het hoger onderwijs ook voor kinderen uit sociale risico-categorieën (bv. ongeschoolden, alleenstaande ouders); en de *kwalitatieve verbetering van de onderwijsomgeving in het technisch en beroepsonderwijs*.

De test voor de actieve welvaartsstaat ligt dus bij een terugkeer van een neerwaartse economisch conjunctuur. Als dan moet blijken, *ten eerste*, of de specifieke tewerkstellingsmaatregelen nog toereikend zijn, en er daartoe nog voldoende financiële middelen zijn; *ten tweede*, of de lange hoogconjunctuur gebruikt werd om structurele verbeteringen aan te brengen.

De veroudering en de betaalbaarheid van de pensioenen

De veroudering doet de lasten van pensioenen en gezondheidszorg in procent van het BBP toenemen. Er stellen zich twee vragen: hoe groot kan deze lastentoeename worden, en hoe gaat deze verdeeld worden (bovendien: binnen een generatie en tussen generaties)?

Het Federaal Planbureau verdedigt sedert lang de stelling dat de groei van de economie de groei van de demografische lasten zal overtreffen, mits een aantal voorwaarden. Deze stelling werd recent bevestigd door andere onderzoekers. Berekeningen van Ph. Liégeois en V. Ginsburgh (recent in o.l.v. P. Pestieau, e.a., *De toekomst van onze pensioenen*, Leuven: Garant, 2000) tonen aan dat de dubbele last (openbare schuld plus pensioenlast) tegen 2050 niet onoverkomelijk is, mits gevoelige daling van de staatsschuld. De generatierekeningen opgesteld door A. Dellis en Ph. Liégeois (*ibidem*) bevestigen dat, dankzij de bezuinigingen van de jongste vijftien jaren, de toekomstige generaties een generationele schuld erven die lager ligt dan de overheidsschuld in bijvoorbeeld 1995. Ook het rapport van de Nederlandse WRR (1999) *Generatiebewust Beleid* noemt de versnelde opbouw van de staatsschuld 'een van de principiële steunpunten van een generatiebewust beleid' (blz. 342). Daarnaast vernoemt het rapport als oplossingsmiddelen een (flexibele) verlenging van de

activiteitsperiode, alsmede een (fiscale) bijdrage van de welstellende ouderen aan de pensioenvoorziening van minder welstellende generatiegenoten.

Deze prognoses en scenario's laten twee besluiten toe. De relatieve lastenvermeerdering is veel minder alarmerend dan vaak aan de publieke opinie voorgesteld wordt. Mits aan een aantal (haalbare) voorwaarden voldaan wordt en mits een aantal beleidsingrepen kan het evenwicht bewaard blijven. De voorwaarden betreffen o.a. de groeivoet, de activiteitsgraad, de pensioenleeftijd, de welvaartsvastheid. De tweede conclusie is dat de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het binnenlands product de alles doorslaggevende factor is. De hypothesen variëren van 1,5% (Dellis en Liégeois), over 1,8 (Liégeois en Ginsburgh) en 2,25% (Planbureau), tot in feite thans meer dan 3%. *Bij hoge groei is er geen probleem meer!* In eigen land is gebleken dat op minder dan twee jaren tijd de situatie én de geestesgesteldenis kan omkeren van matiging tot overvloed en uitdelen van goede dingen allerhande. Het nut van scenario's is onbetwistbaar: zij openen een inzicht op de invloed die kan uitgaan van de verandering van bepaalde factoren. Maar zij zijn geen werkelijkheid.

Ook moet het fenomeen van de lastenverzwaring geplaatst in zijn eigen *dynamisch* perspectief. We zijn op weg naar een andersoortige samenleving, met minder kinderen, meer ouderen op straat, meer bejaardeninstituten, meer beweeglijkheidsproblemen, meer geriatrie, meer vrijetijdsvullingondernemingen, andere consumptie etc. Een groter deel van een groter wordend product gaat noodzakelijkerwijze naar een grotere groep niet-actieven. De veroudering van de bevolking is *onontwikkbaar*. Het is de prijs die we moeten betalen voor de denataliteit, en die prijs moet in elk geval betaald worden. De discussie gaat enkel over de modaliteiten, en m.n. over *hoe de lasten zullen verdeeld worden*.

Ik mag derhalve besluiten dat de resultaten van serieus onderzoek leiden tot een consensus. Niet dat we ons geen zorgen moeten maken over de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenen. Wel dat er geen reden is tot paniek c.q. dat stemmingsmakerij onverantwoord is. Wel dat de toekomstige (onafwendbare) lastenverzwaring draagbaar is. Mits een mengsel van een aantal algemene en specifieke maatregelen: volgehouden groei (en dus prioritair investeringen in onderwijs), hogere activiteitsgraad, lagere arbeidskost, voortgezette afbouw van de overheidsschuld, een collectief demografisch reservefonds, een zachte verhoging en nog grotere flexibiliteit van de pensioenleeftijd. Een andere conclusie houdt verband met de nadruk gelegd in het recente discours op de intergenerationele problemen (doorschuiven van lasten naar een volgende generatie). Van prioritair belang lijkt de intra-generationale solidariteit, dit is het welvaartspeil van en de welvaartsverdeling *binnen* de groep van de ouderen van dezelfde generatie.

Het pleidooi voor de kapitalisatie

Kapitalisatie wordt vaak voorgesteld als een van de middelen om de lasten van de vergrijzing draaglijk te maken. Ze geldt als financieringstechniek voor een verder uit te bouwen tweede pijler, per onderneming, en een derde pijler, individueel.

Dit pleidooi omvat vaak een *verborgen agenda*, bewust of onbewust, dat blijft hier buiten beschouwing. De financieringswijze verandert niets aan de lastenverzwaring opgeroepen door de veroudering: de lasten blijven dezelfde, maar ze worden wel anders verdeeld. Vaak wordt kapitalisatie ook gezien als een mogelijkheid om via aanvullende pensioenen terug te keren naar de oorspronkelijke ongelijke loonhiërarchie. En, ten tweede, vaak wordt kapitalisatie gepromoot omdat het via een ruimer beroep op de privé-financiële markten een gelegenheid

tot het scheppen van winstgevende producten insluit. Beide beweegredenen hebben dus niet te maken met de oplossing van de financiering van de toegenomen lasten van de vergrijzing, wel met de verdeling ervan over de onderscheiden inkomenslagen. Voor deze verborgen agenda weze gewaarschuwd, omdat ze kan doen begrijpen vanuit welke ideologische gezichtspunten de Wereldbank, sommige Europese organisaties (o.a. *The European Round Table of Industrialists*, januari 2000) alsmede de verkopers van financiële producten, met zulke kracht de kapitalisatie aanbevelen als redmiddel tegen een toekomstige onbetaalbaarheid van de pensioenen.

Stilaan gaan we ook op dit punt naar een consensus. Handhaving van het wettelijk pensioen op hoog peil, wellicht met behoud van de drie professionele stelsels maar met voldoende minimum-opvangnetten. Het wettelijk stelsel blijft de beste inkomenswaarborging voor het grootste aantal. Daarbovenop als tweede pijler een aanvullend stelsel, maar dan niet langer vrijblijvend maar geregeld middels collectieve arbeidsovereenkomsten, binnen de bedrijfstakken, zodat quasi alle werknemers hierbij betrokken zijn. Deze tweede pijler is “incontournable” geworden sedert vanaf 1982 de loongrens afgeschaft werd voor de bijdragen maar behouden bleef voor de pensioenberekening, alsmede gelet op het uitblijven van volledige welvaartsaanpassing, waardoor het wettelijk pensioen op termijn met relatieve waardevermindering bedreigd wordt. Het bestaan van aanvullende pensioenen mag evenwel niet als argument gelden om het wettelijk pensioen relatief te laten ontwaarden.

Daarbovenop komt dan de derde pijler van het individueel pensioengericht sparen via privé financiële instellingen, uiteraard met kapitalisatie. Het is sociaal niet te verantwoorden dat dit sparen door welstellende lieden fiscaal beloond zou worden, met name met een verlaging van de marginale belastingvoet.

Het verdient aanbeveling dat deskundigen van de privé-sector de verzekeringen in gesprek zouden komen met deskundigen uit de sociale beroepsorganisaties. Dit zou de uitbouw van de tweede pijler kunnen ten goede komen, en de thans bestaande zeer grote afstand en wederzijdse afkeer tussen deze twee instanties (die ook twee verschillende rationaliteiten zijn) kunnen overbruggen.

Door de demografische omkeer (minder jongeren, meer ouderen) wordt de behoorlijke werking van het repartitie- of omslagstelsel aangetast. Toch wordt de repartitie ten onrechte vaak vermeld als een van de grote oorzaken van het financieel drukkende situatie van de welvaartsstaat in het algemeen, en van de pensioensector in het bijzonder. Repartitie is het wezenlijke van alle *sociale* verzekeringen; het wordt toegepast (zonder de naam te vermelden) in de werkloosheid, in de gezondheidszorg, in de arbeidsongeschiktheid, in de kinderbijslag. Dankzij de overgang van kapitalisatie naar repartitie (in 1955 en 1957; tegen veel weerstand in) konden de pensioenen dramatisch en voortdurend verhoogd worden, zodat de armoede niet langer het kenmerk van de bejaardheid bleef. Sociale verzekeringen zijn geen privé-verzekeringen. De welvaartsstaat is een maatschappijopbouw waar steeds meer behoeften beantwoord worden langs collectieve weg. De repartitie is het institutioneel instrument van onmiddellijke en gewaarborgde welvaartsdeling.

We moeten geen openstaande deuren instampen. Er is een consensus over een gemengde structuur waarin het wettelijk stelsel steunt op repartitie, en waarin aanvullende regelingen steunen op kapitalisatie. De discussie behoudt wel haar belang met betrekking tot de vraag of dit wettelijk stelsel *minimaal-minimaal* moet zijn dan wel proportioneel en *op behoorlijk*

hoog peil. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de landen met een universeel basispensioen op behoorlijke hoogte afgetekend het geringste aantal armen onder de ouderen tellen⁸.

⁸ Vergelijking armoedegraden in de OESO-landen: Hauser, R. (1999), 'Adequacy and Poverty among retired people', *International Social Security Review*, 3: 107-194.